

## ARTÍCULO ORIGINAL

---

### De la nueva ley universitaria

#### About the New Law of the University

Laura Caballero Trenado\*, Concepción Domínguez García\*\*

[lcaballero@der.uned.es](mailto:lcaballero@der.uned.es) [concepciondominguezgarcia@hotmail.com](mailto:concepciondominguezgarcia@hotmail.com)

#### RESUMEN

A finales de marzo del corriente entró en vigor la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), tras su correspondiente publicación en el BOE, al haber finalizado la aprobación del texto definitivo por el Congreso de los Diputados que, tras la votación de las enmiendas procedentes de la tramitación en el Senado, daba luz verde al proyecto el día 9 de marzo. En este artículo se desbrozan, desde una perspectiva académico-profesional, las cuestiones más relevantes que introduce la nueva ley que norma la Enseñanza Superior Universitaria.

**PALABRAS CLAVE:** Ley orgánica, reforma, universidad, educación superior.

#### ABSTRACT

At the end of March of this year, the Organic Law of the University System (LOSU) came into force, after its corresponding publication in the BOE, having finalized the approval of the final text by the Congress of Deputies which, after voting on the amendments from of the processing in the Senate, gave the green light to the project on March 9. In this article, from an academic-professional perspective, the most relevant issues introduced by the new law that regulates University Higher Education are cleared up.

**KEYWORDS:** Organic law, reform, university, higher education.

---

\* Profesora Acreditada TU de Derecho Mercantil, UNED y Abogada, ICAM

\*\* Técnico Administración General y Abogada, ICAV

## INTRODUCCIÓN

---

Desde que arrancó la XIV legislatura el 3 de diciembre de 2019, y hasta el mes de mayo de 2023 se han aprobado 33 leyes orgánicas, 110 Reales Decreto ley y 83 leyes y un solo Real Decreto Legislativo<sup>1</sup>. La Ley Orgánica objeto de este comentario ocupa el tercer lugar del año 2023, en el último año de la legislatura y en el primer trimestre de un año tremendamente electoral, con el foco puesto en los resultados de las elecciones locales y autonómicas, y la bajada de expectativas, e incluso la desaparición de algún partido presente en la última década.

Las leyes aprobadas obedecen a una agenda política concreta del equipo de gobierno y sus socios, con la pretensión de realizar cambios profundos en el funcionamiento de la sociedad e imponer el ideario que poco a poco se ha ido introduciendo en la Administración Pública, en los medios de comunicación, en el lenguaje y educación de la población, pero además había que acometer una reforma universitaria porque esa era la condición para el reparto de los Fondos *Next Generation* de la UE.

La cúspide del sistema educativo es la Universidad y una vez ya cumplido el objetivo de la reforma desde las bases de éste, con la Ley Orgánica 3/2020 de Educación (LOE) y la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, no es casualidad que la siguiente Ley 2/2023 se dejara para el final y terminar así la planificación prevista para reformar todo este sistema, si bien, por aquello de que no hay dos sin tres, hasta podría haber llevado el mismo número.

Ya desde su publicación ha sido objeto de críticas por parte de la comunidad universitaria porque: i) hubiera sido deseable que se realizara contando con los interesados destinatarios y con los agentes sociales (Conferencia de Rectores, CCS, Cámaras de Comercio, CEOE, CEPYME, centrales sindicales y estudiantes); ii) parece que importa un modelo iberoamericano -concretamente el mejicano-, que no ha dado buenos resultados allende los mares; iii) porque las autonomías tendrán un papel mayor, sin unidad de criterios comunes, con lo que la polémica está servida, y iv) como complemento y desarrollo de algunos aspectos tratados con pinceladas en la ley, se está preparando un proyecto de Real Decreto Ley que se puede consultar en la página del Ministerio de Universidades<sup>2</sup> sobre la regulación de la organización de los departamentos universitarios, con lo que en tiempo veloz se ha desarrollado esta norma que se justifica constantemente en la ley 2/2023 que es objeto de este comentario.

---

<sup>1</sup> Vid. Congreso de los Diputados (enlace disponible *online* en [https://www.congreso.es/es/iniciativas-legislativas-aprobadas?last\\_search=1](https://www.congreso.es/es/iniciativas-legislativas-aprobadas?last_search=1)).

<sup>2</sup> Vid. [https://www.universidades.gob.es/20230410\\_aip17/](https://www.universidades.gob.es/20230410_aip17/)

## BREVE EXÉGESIS DE LA LEY

---

La Exposición de Motivos de la Ley viene a instruirnos del porqué de esta reforma que, si la comparamos con la de la anterior Ley Orgánica 6/2021, de 21 de diciembre, de Universidades, es menor en cuanto al número de motivos (cuatro en lugar de once); en relación con la extensión de la norma, la anterior se ventilaba en 57 páginas, mientras que ésta, con contenidos de tinte más social que universitario, ocupa 73 páginas.

Como siempre que se quiere comprender el sentido de una ley se ha de comenzar con la lectura de la Exposición de Motivos, y en ésta también se han plasmado los objetivos de la norma y la justificación de su existencia.

La nueva Ley está conformada por cien preceptos, que se articulan en torno a un Título Preliminar al que siguen diez títulos. El Título I regula las funciones del sistema universitario y la autonomía de las universidades, mientras que el Título II se dedica a su creación y reconocimiento, así como a la calidad del sistema universitario. El Título III versa sobre la función docente y la organización de enseñanzas.

Por su parte, el Título IV aborda lo relativo a la investigación, la transferencia e intercambio del conocimiento y la innovación, y el Título V organiza la coordinación, cooperación y participación en el sistema universitario. Los Títulos VI y VII tratan de la imbricación de la Universidad en la sociedad y en la cultura, así como de la internacionalización del sistema universitario, respectivamente. El Título VIII incorpora el estatuto del alumnado en el sistema universitario, al que sigue el título relativo a las universidades públicas. Así, el Título IX, en sus cinco capítulos, se ocupa del régimen jurídico y estructura de éstas, su gobernanza, su régimen económico y financiero, su personal docente e investigador y su personal técnico, de gestión y de administración y servicios, respectivamente. Por último, esta Ley se ocupa en el Título X del régimen específico de las universidades privadas.

Por otro lado, la parte final de la Ley se divide en diecisiete disposiciones adicionales, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y doce disposiciones finales. Así, las disposiciones adicionales recogen determinaciones particulares respecto a la regulación contenida en el articulado, que mayoritariamente se refieren a instituciones universitarias con elementos que las singularizan.

## COMENTARIO

---

En primer término, encontramos que se pretende abrir las puertas a un amplio espectro de población para que la educación universitaria no sea elitista, cerrada y excluyente del saber y

“entablar una relación de diálogo y colaboración, a través del conocimiento, el pensamiento crítico y la investigación, con el conjunto de la sociedad, con entidades, empresas y agentes sociales”<sup>3</sup>.

La primer crítica a la Universidad privada comienza al manifestar que han transcurrido ya dos décadas desde la anterior ley del año 2001 y se han creado Universidades privadas que han contribuido a la ampliación de la oferta educativa<sup>4</sup>, pero se ha de velar por la calidad de los requisitos para su creación y funcionamiento. No se mencionan datos concretos y sí respecto al número de población estudiantil, que supera el millón y medio. Se habla también de las bajas tasas de reposición (en el resto de Administraciones Públicas también se padeció esta rebaja, con la continuada limitación de las tasas de reposición de efectivos, si bien para sectores como el sanitario, educativo o de fuerzas y cuerpos de seguridad, no fue tan drástica porque tuvieron excepciones en las correspondientes leyes de presupuestos), cuando no hay más que ver los diferentes boletines oficiales para observar que incluso con las limitaciones impuestas se seguían convocando plazas y contratos de investigación en las Universidades.

Se critica también la desinversión en educación universitaria en la segunda década del presente siglo, en relación con la educación no universitaria, a la vez que el aumento de los ingresos procedentes de la financiación privada y de los precios públicos (las tasas universitarias han aumentado, al igual que el resto de tributación en las diferentes Administraciones Públicas, precisamente la base de un sistema tributario equitativo y progresivo, que debe abonarse para el sostenimiento de un servicio público de calidad y mantenerse con la carga fiscal a la ciudadanía. No hay que olvidar que la educación universitaria no es educación obligatoria, ni básica). Se habla de avanzar hacia el horizonte de la gratuidad mediante la reducción de precios públicos y la disminución de la disparidad entre las Comunidades Autónomas, objetivo este último muy difícil de alcanzar, teniendo en cuenta el grado de autonomía que han alcanzado éstas y cómo ni siquiera ante una grave situación de pandemia de carácter mundial, se ha homogenizado normativa sanitaria ante un desafío semejante y una tormenta de normas.

Sobre la internacionalización del Sistema Universitario, una vez que ya hay una integración en el Espacio Europeo de Educación Superior, se ha de establecer una mayor extensión hacia el resto del mundo y concretamente se habla del espacio Iberoamericano, precisamente por la base del idioma común. Se pretende también que la Universidad sea autónoma e internacionalizada, que garantice la docencia, investigación, intercambio y transferencia de conocimiento, accesible, equitativa, democrática, participativa. Y es a continuación cuando se introducen los valores que poco a poco se encuentran en la agenda política del gobierno,

---

<sup>3</sup> Boletín Oficial del Estado nº 70, 23 de marzo de 2023, página 9.

<sup>4</sup> En ámbitos como el sanitario, ha habido mayor oferta educativa gracias a la iniciativa privada y el déficit acumulado de oferta en este campo ha evitado un colapso aún mayor, si cabe del actual, por la escasísima oferta en los centros públicos para profesiones tan demandadas como medicina, enfermería y fisioterapia.

tales como la sostenibilidad, la inclusión, la diversidad, los derechos de los colectivos vulnerables, y todo ello sin jerarquías y con recursos humanos y financieros suficientes y adecuados (el objetivo a alcanzar es el 1% del Producto Interior Bruto).

Ciertamente que el objetivo de empleabilidad debe ser principal para cualquier Universidad, porque no se trata de una fábrica de creación de títulos o de parados, los títulos que se expiden deben tener conexión con las nuevas exigencias de las empresas si se pretende la incorporación de los nuevos titulados, sin embargo también debe tenerse en cuenta que los eslóganes políticos de los partidos a veces no encajan con las exigencias de productividad del sector privado empresarial, es decir que una especialización en un determinado campo puede resultar útil para la Administración Pública y no así para la empresa privada (por ejemplo, la figura del agente de igualdad), con lo que se ha de ser realistas y analizar los índices de desocupación en relación con las titulaciones y el mercado laboral para implementar titulaciones quizás más transversales o conectadas, como está ocurriendo en los últimos años (los dobles grados que combinan ramas que demandan la empresa). Quizás también la precarización del mercado de trabajo pueda ser consecuencia de que hay un exceso en determinadas titulaciones para la escasa demanda de las mismas.

A la vez, si se pretende una apertura a todas las edades, como así reza en esta Exposición de Motivos, los requisitos de acceso, no a determinados títulos de grado, sino de cursos de especialización, no debería entonces circunscribirse a otros titulados, sino a las personas empleadas en empresas privadas, funcionarios, profesionales por cuenta propia, desempleados y hasta incluso jubilados que deseen ampliar su formación, no para desempeñar una profesión u oficio, sino por el placer del saber. Es decir, que se ha de flexibilizar el acceso para los estudios de especialización y diferenciar entre los posibles públicos a los que van destinados los estudios porque los intereses y expectativas de la formación recibida no serán coincidentes.

Se introducen, como no podía ser de otra forma, los términos que subyacen en todas las leyes, sobre igualdad, eliminación de la brecha salarial y toda forma de acoso. En este sentido, la Universidad, como cualquier Administración Pública e incluso empresa privada, debe someterse a la legislación existente, que ya contenía nuestra propia norma constitucional y que prohíbe todo tipo de discriminación. Desde hace varias décadas en los acuerdos de condiciones de trabajo de las diferentes Administraciones Públicas se recoge la prohibición de acoso, que no ha de ser únicamente sexual, sino laboral (se han desarrollado protocolos de protección frente al acoso de toda índole en el plano laboral y funcionarial y se ha elaborado una amplia doctrina que comenzó en los juzgados de lo social y que ha ido puliéndose hacia arriba en los altos tribunales sociales y contencioso-administrativos y también en los penales). A la vez, ya en las múltiples comisiones y órganos participativos y decisorios, se ha embebido de la paridad en su nombramiento, por lo que estas cuestiones, no son nuevas, ni están agotadas, sino que forman

parte ya de la cultura administrativa. Aún con todo, se debe primar la calidad en el acceso, al igual que en los procesos selectivos de la Administración, porque lo que se pretende es que la persona que obtenga mejor calificación, con independencia de su identidad, sea la que consiga el puesto. Es decir, que la competitividad y exigencia no debe eliminarse porque impulsa el crecimiento personal y fomenta el estudio y mejora el nivel.

En cuanto a la participación activa del estudiantado (se utiliza ya éste como un término aceptado por el lenguaje no sexista, si bien el lenguaje académico o la gramática y ortografía, también deberían formar parte de cualquier programa de grado porque la calidad de la retórica y producciones escritas del estudiantado es de escaso nivel), se complementa con actividades diversas, aunque los sistemas de voluntariado e introducción a los órganos representativos ya estaban presentes. Lo más novedoso es la creación del Consejo de Estudiantes Universitario del Estado, compuesto por los propios estudiantes y por representantes del Ministerio de Universidades. Y resulta un tanto chocante la importación de términos del funcionariado como principios de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a la condición de estudiante (cuando la inmensa mayoría está en la creencia, ahora no sabemos si acertada, de que se accede a la Universidad por la nota obtenida, ya que es el criterio más objetivo).

Un artículo moderno y acorde a la política del momento es el art. 43, dentro del Título IX, capítulo I dedicado a la estructura de las Universidades públicas. Regula la creación de unidades básicas, y dentro de éstas configura cinco: Unidades de igualdad, de diversidad, defensoría universitaria, orientación psicopedagógica e Inspección de servicios. Se trata de órganos de control realmente que ejercen una supervisión de funcionamiento de la actividad de la Universidad y sus personas, integrantes, usuarios y equipos.<sup>5</sup>

En lo referente a los Recursos Humanos, después de la Ley 20/2021<sup>6</sup> (conocida como “Ley Iceta”), durante el último trimestre de 2022 y en lo que llevamos de 2023, no hay diario oficial que cada día no contenga publicaciones sobre los procesos de “estabilización de empleo” de todo el personal de todas las Administraciones Públicas y de todas los cuerpos y categorías profesionales, por lo que en pleno apogeo de procedimientos de estabilización, esta ley no va a eliminar la precarización, porque es éste un objetivo de la ley 20/2021, con una cuenta atrás para su aplicación. Se quiere atraer a personal investigador a través de los programas de excelencia, reservando un cupo para ello.

---

<sup>5</sup> Ya existen este tipo de unidades, órganos o como se quiera denominar. A modo de ejemplo para el lenguaje no sexista, aparte de los agentes de igualdad introducidos en las diferentes Administraciones Públicas, hay instrumentos técnicos, como la “lupa violeta” para el lenguaje no sexista.

<sup>6</sup> Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2021.

El Personal de Administración y Servicios, conocido como PAS, tendría su cúspide en el personal técnico (los Cuerpos de Gestión y Escala de Administración General, normalmente), que, como en el resto de Administraciones, son personal funcionario o laboral y que cuentan con su normativa común y específica, a los que se quiere importar, como ya existe prácticamente en la mayoría de cuerpos funcionariales, la carrera profesional<sup>7</sup> que ha venido pactándose y desarrollándose por las diferentes autonomías ante la inacción del gobierno de turno, y también por sectores, ya que en Sanidad, Educación (los Sexenios) y Justicia sí que se aplican, al igual que el funcionariado de Universidades, también ha venido negociando su progresión, por lo que no es una novedad, sino una continuación del camino emprendido en el resto de Administraciones Públicas.

La transparencia y la autonomía universitaria no son incompatibles, sino complementarias, de ahí que se incida, como parte esencial del funcionamiento de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que la normativa estatal obliga a ello<sup>8</sup> y que las leyes 39/2015 y 40/2015<sup>9</sup> ya han recogido sus preceptos para que sus principios, contenido y procedimientos, presidan el día a día de sus actuaciones, decisiones y que en los portales de las entidades hay un apartado específico para “dar cuenta” y publicidad en este campo, si bien, algunas Administraciones no son lo suficientemente transparentes que debieran ser<sup>10</sup>.

Abundando en lo anterior, cabe sostener que, aunque se haya consignado expresamente en la ley que se debe cumplir con los parámetros de transparencia, es obvio que se debe cumplir sin necesidad de estar continuamente recordando esta obligación. Además, en algunas Comunidades Autónomas se han creado Oficinas y Agencias Antifraude para “vigilar” procesos, personas, gastos, conductas, mediante canales de denuncia y protección a los denunciantes.

Por lo tanto, hay canales suficientes para comprobar que se cumple con la legislación sobre transparencia (dentro de la propia Comunidad Autónoma hay Consejos de Transparencia y a la vez Agencias Antifraude pero, además, las sindicaturas de cuentas correspondientes también ejercen una labor de fiscalización primordial), con lo que se ha avanzado en el

---

<sup>7</sup> La carrera profesional (horizontal y vertical) se introdujo por primera vez en la ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público y quedó pendiente de desarrollo reglamentario, que nunca se produjo, como consecuencia de la crisis económica desde el 2007. Ni siquiera en la reforma de ésta, con el RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público se ha abordado el tema y en sus arts. 16 y 17 se deja para las futuras leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto.

<sup>8</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013 y las diferentes leyes autonómicas.

<sup>9</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

<sup>10</sup> Hay incluso medidores de transparencia de las Administraciones Públicas, como DYNTRA (índice de transparencia dinámico).

control de legalidad y así evitar las tentaciones, que no son sólo económicas, sino de otro tráfico (el manejo de caudales y los procesos de selección centran el tema de la corrupción o el fraude en la Administración).

Lo que sí resulta novedoso es que las comisiones para la selección de docentes y personal laboral (también docentes, se entiende) no pertenezcan a la propia Universidad convocante y se realicen por sorteo (esta idea se debería aplicar a toda la Administración Pública, con profesionales dedicados a esta labor y sus especialistas en las diferentes materias a examinar), por lo que se podría decir que se va a intentar paliar la endogamia existente en la Universidad, sobre todo para el personal docente.

También resulta novedosa las elecciones para los órganos unipersonales por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y para cumplir con el requisito de paridad en los órganos colegiados es de suponer que las listas serán cerradas.

De igual modo, otra cuestión nueva que introduce la LOSU es la limitación de los mandatos a seis años improrrogables para los órganos unipersonales (el Rector, por ejemplo), que podrá controlar el Consejo de Gobierno. Estamos, pues, ante un presidencialismo creciente que recuerda los sistemas presidencialistas latinoamericanos.

*A priori*, pudiera ser una ventaja. Pero el único aspecto positivo es que, por primera vez, no se exige que el Rector sea de la propia universidad (tiene como finalidad atraer talento). Ahora bien, un único mandato de seis años con un único Consejo de Gobierno y con un Consejo Social que es un convidado de piedra, responde al esquema latinoamericano de modelo presidencialista (vigente en Chile, Méjico, Ecuador o Perú), que ha funcionado muy mal, por cuanto los “contrapesos” desaparecen. Y, a propósito, hay que recordar que la figura de un Rector debe ser la de un compositor integrador del conjunto de intereses para el servicio general, no un presidente plenipotenciario.

## **A VUELA PLUMA: REFERENCIA LA PROBLEMÁTICA DE LOS BECARIOS**

---

La Universidad y las empresas privadas, e incluso el resto de Administraciones Públicas absorben un contingente de estudiantes en los últimos años de su graduación, o con el grado ya finalizado, que realizan prácticas, obligatorias o voluntarias. Sin embargo no ha sido propiamente la ley orgánica del Sistema Universitario la que ha desatado esta problemática de los llamados “becarios”, sino el Real Decreto ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, que



añade la Disposición Adicional quincuagésima segunda al Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

¿Qué personas están incluidas en esta disposición adicional?: alumnos universitarios de grado, máster, doctorado, título propio, máster de formación permanente, diploma especializado o experto y también a los alumnos de formación profesional, pero las prácticas no deben corresponder al régimen de formación profesional intensiva<sup>11</sup>, porque éstos ya tienen un contrato laboral.

¿Qué es lo realmente novedoso? Ahora están asimilados a trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social (salvo las que se realicen en un buque o embarcación), sin embargo, se excluye la protección por desempleo por el Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional; si no son remuneradas, la prestación por incapacidad temporal por contingencias comunes. Por el contrario, sí se abonan las prestaciones por nacimiento y cuidado de menor y riesgo por embarazo y lactancia (este último es mucho menos frecuente)<sup>12</sup>.

Para las prácticas formativas remuneradas el abono de las cuotas de Seguridad Social corresponde a la entidad u organismo que financie el programa de formación (normalmente las empresas) y si hay dos o más entidades, aquella que abone la contraprestación.

Para las prácticas formativas no remuneradas el abono de las cuotas de Seguridad Social corresponde a la empresa, institución o entidad en la que se desarrollen aquellas, salvo que el convenio o acuerdo disponga que corresponden al centro de formación.

Deben tener un código de cuenta de cotización específico y para el alta y la baja se tendrán en cuenta los días en que se realicen (también hay un margen de diez días para comunicar a la Tesorería el inicio o la finalización). Se excluye la cotización al Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cuota por contingencias comunes se reduce al 95%<sup>13</sup> sobre una base de cotización mínima vigente respecto al grupo 7 de cotización (con arreglo a los contratos formativos en alternancia), el grupo 8 para las no remuneradas, para la Formación Profesional Reglada. Por regla general el sujeto obligado es el que asume la condición de empresa.

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional. En el artículo 67 se define la Formación Profesional intensiva como aquella que se realiza alternando la formación en el centro de formación profesional o en la empresa u organismo equiparado con la actividad productiva, y retribuida en el marco de un contrato de formación.

<sup>12</sup> Realmente casi en su totalidad la cobertura de accidentes siempre suele estar cubierta por seguros privados, precisamente para evitar reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial derivada hacia las instituciones públicas, ya que éstas sí tienen obligación de tener cubierta estos casos.

<sup>13</sup> Del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2023, después al 97%.

En principio, esta protección pretende el encuadramiento de este tipo de personal, pero excluyendo situaciones que normalmente cubren las cuotas a la Seguridad Social (incapacidad temporal, y por ende incapacidad permanente, derivada de Contingencias Comunes). Efectivamente va a haber una mayor recaudación de cuotas y también se pretende la erradicación del fraude a la Seguridad Social respecto de prácticas formativas que encubran verdaderos puestos de trabajo y para ello se anuncian planes específicos de control (esta tarea la lleva a cabo la Inspección especializada en Seguridad Social dependiente de la Inspección de Trabajo) y el plazo del ingreso de las cuotas se realiza por trimestres vencidos y respecto a los días efectivamente de realización de las prácticas, considerándose en el caso de las no remuneradas, 1,61 días cotizados, por cada día efectivo de prácticas realizadas. También se contempla la posibilidad de convenio especial para recoger de forma retroactiva el encuadramiento de los dos últimos años (a cargo de la persona interesada).

Se anuncia la creación de un observatorio para el análisis y seguimiento en el plazo de tres meses, contados desde el 1 de abril de 2023 (y no es el único observatorio que debe crearse bajo el imperio de esta ley), integrado por representantes del Ministerio de Educación y Formación profesional, del Ministerio de Universidades, de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, teniendo en cuenta que esta nueva disposición adicional quincuagésimo segunda entrará en vigor el 1 de octubre de 2023, como así se indica en la disposición final décima, a la fecha de cierre de estos comentarios, aún no se encontrado en la web del INSS, ni en la del Ministerio de Universidades noticias sobre este observatorio.

¿Qué va a suponer esta D.A. 52<sup>a</sup> para las Universidades? En primer lugar, que se deba intensificar la elaboración de convenios con empresas o entidades privadas con todos los puntos sobre las íes, para que se hagan cargo de las cuotas de la Seguridad Social de este colectivo, con la finalidad de tener bien cubiertas las cuotas, frente a la actuación inspectora de la Seguridad Social, porque en la Formación Profesional está claro que el centro educativo es el responsable y no es una novedad, y en el caso de la Universidad, las prácticas curriculares, que forman parte del plan de estudios, pueden realizarse, tanto en la propia Universidad, como en entidades colaboradoras<sup>14</sup>. En el caso de desempeñarse en la Universidad, el Departamento de Recursos Humanos de la Universidad se encargará de estos trámites, lógicamente, ya que el tutor es personal docente y no tiene acceso al sistema red de liquidación de la Seguridad Social, para gestionar estos trámites, y en el caso de que se realicen de forma externa, debe haber una relación triangular entre el tutor de la Universidad encargado de las prácticas, la institución, entidad o empresa donde se realicen y el Departamento de Recursos Humanos de la Universidad para el control y día a día de la

---

<sup>14</sup> Vid. Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. BOE nº 184, de 30 de julio de 2014.

llevarla de las mismas porque la acción recaudatoria e inspectora que ejerce la Seguridad Social va a extender la responsabilidad de las cuotas, en caso de duda.

En definitiva, el Departamento de Recursos Humanos de la Universidad ha de gestionar estas altas, bajas, incidencias y demás trámites ante la Tesorería, lo que implicará que los tutores de estas prácticas estén en continua comunicación para que la exactitud de los datos fluya, y sobre todo, para evitar recargos de la Tesorería con la figura de las personas que realizan prácticas, ya sea curriculares o extracurriculares, el tratamiento de relación por cuenta ajena del Régimen General de la Seguridad Social.

## VALORACIÓN FINAL

---

Se ha redactado en tiempo récord una ley cuya existencia se justifica en las exigencias, como tantas otras, de la Unión Europea, lo que es cierto, pero se ha culminado así con un camino de reforma de todo el sistema educativo, dentro de una agenda política, y aprovechado para introducir mecanismos de control sobre la Universidad, a la vez que se habla de autonomía de la misma y aumento de la financiación y como corolarios se han incrustado cambios en los órganos de gobierno y en el acceso de los componentes de la comunidad universitaria. Todo ello bajo un paraguas de democratización, internacionalización y transferencia de conocimiento, diversidad, sostenibilidad y demás mantras, que al parecer era muy necesario.

La gobernanza de la Universidad requiere una reforma integral que esta Ley ha desaprovechado *ab initio*. Es cierto que la CRUE no tiene una posición única y aglutina sensibilidades muy distintas, por lo que tal vez sea un elefante que camina despacio. Pero sustituir a los rectores como interlocutores prioritarios por otras instancias territoriales y regionales desde la definición de las directrices del Anteproyecto de Ley ha resultado en una oportunidad perdida.

Sorprendente es también que los albores de la nueva norma tampoco han sido dialogados con la propia ANECA. Como tampoco el texto final ha tenido en cuenta las directrices de la OCDE ni siquiera el deseo del legislador europeo. De hecho, el Plan de Innovación Estratégica Educativa 2021-2017, aprobado en el mes de diciembre de 2022, es claramente contradictorio con la LOSU, y se ha enviado a la UE en un intento de trasladar un mensaje afín a las líneas de base previamente acordadas.

Habrà que estar, pues, al desarrollo reglamentario ulterior con las correspondientes comisiones sectoriales para valorar la delimitación y alcance de la norma de referencia de la Educación Superior Universitaria, pues se trata de una ley-marco y, por lo tanto, es muy

amplia. De hecho, los sindicatos -en concreto, CSIF, CC.OO. y UGT- están a la expectativa de su desarrollo reglamentario, por lo que se prevé que van a hacer falta bastantes decretos.

Se avecina conflictividad. La nueva Ley supone una desregulación del modelo de universidad privada, al permitir el establecimiento de operadores de bajo coste, lo que va en contra de aquellas universidades privadas que han apostado por un modelo de calidad.

A la desregulación hay que añadir la descentralización, pues las acreditaciones van a quedar en manos de las Comunidades Autónomas.

Y, también, litigiosidad, por cuanto el *corpus* de la norma está plagado de aspectos jurídicos indeterminables (por asimilación, pueden señalarse conceptos jurídicos indeterminados como “interés general” o “justiprecio”) Por ejemplo, el sintagma “mérito preferente”, cuya interpretación podría tener que dilucidarse en la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que corre el riesgo de que sea interpretado de diversas maneras.

Como se comprueba, la nueva Ley implica cambios cosméticos en cuestiones tan relevantes como la autonomía universitaria o la financiación, clave para su supervivencia, que suponen una perpetuación de los puntos débiles endémicos de la Universidad española, como la sempiterna e insidiosa burocracia, que lastran su crecimiento.

A propósito *de lo anterior*, en *Il Gattopardo*, publicada en 1958, un retrato lúcido, brillante e incisivo que rastrea los orígenes de la Sicilia moderna, decía Giuseppe Tomasi di Lampedusa que "*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi*"; tal vez sea este pensamiento la quintaesencia de lo que el escritor italiano evoca -un mundo perdido, lo que pudo ser y no fue, una entelequia, tal vez, al fin y a la postre-.

Entronizada en la célebre obra, la práctica del *gattopardismo* alude al proceso político en el que se lleva a cabo una reforma cosmética, insignificante o de poco calado para contemporizar con sectores críticos que concitan intereses divergentes y dejar inalteradas las cuestiones significativas.

De ahí que lo mejor que puede ocurrirle a la universidad sea que esta Ley sea modificada en el medio plazo (por razones de calendario electoral, el cambio ya no es posible a corto plazo) o que sea derogada cuanto antes.

## REFERENCIAS

---

- Ley 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU). [BOE-A-2023-7500].
- Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional [BOE-A-2022-5139].

- Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. [BOE-A-2021-21651].
- Ley Orgánica 3/2020, de 3 de mayo, de Educación (LOE). [BOE-A-2020-17264].
- Ley Orgánica 6/2021, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). [BOE-A-2001-24515].
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. [BOE-A-2015-11724].
- Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. [BOE-A-2014-8138].
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. [BOE-A-2007-7788].