

Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España
con motivo del trámite de audiencia e información pública previa sobre el

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Septiembre de 2021

1. Introducción

A iniciativa del Ministerio de Universidades, se ha abierto trámite de audiencia e información pública sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU).

Esta Ley Orgánica tiene su antecedente más inmediato en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, siendo objeto de modificación en diversas ocasiones. No obstante, los años transcurridos desde su entrada en vigor han puesto en evidencia la necesidad de modificar algunos de sus preceptos para adecuarlos a las exigencias derivadas del contexto actual en el ámbito de la educación superior.

Además de la necesidad de proceder a esta regulación dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, se ha incluido este anteproyecto como uno de los objetivos del Gobierno vinculado a la reforma 3 del componente 21 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, titulado “Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años”.

Con esta nueva Ley se busca establecer un marco general que favorezca la modernización permanente del sistema universitario español, que sienta las bases para que las universidades puedan contribuir decisivamente en el desarrollo económico y a la cohesión social y territorial del país, a través de la formación del estudiantado y de la

producción y transferencia del conocimiento científico, tecnológico, humanístico y artístico.

En última instancia, la modificación de la normativa vigente es una demanda que se viene suscitando en diferentes sectores de la comunidad universitaria, en aras de permitir a la universidad cumplir con sus funciones de un modo más equitativo y eficiente.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España valora necesaria la modernización y adaptación de la normativa vigente en el ámbito universitario español para afrontar los actuales retos que enfrenta el sistema.

No en vano, la universidad es generadora de talento, que a su vez es el motor de la economía. Por ello, es clave avanzar en mejorar aspectos de la universidad española como la financiación, la internacionalización o la transferencia del conocimiento, además de subrayar la necesidad de que la universidad contribuya al desarrollo económico y al progreso social, como así se señala en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, en donde se definen los cuatro objetivos para los que se crea la nueva norma, a saber:

- 1º Objetivo: Impulsar una Universidad de calidad, accesible, equitativa e internacionalizada.
- 2º Objetivo: Promoción de una Universidad productora de conocimiento.
- 3º Objetivo: Garantizar unos recursos humanos y financieros del sistema universitarios suficientes y adecuados.
- 4º Objetivo: Universidad autónoma, democrática y participativa.

En este marco, es necesario destacar la función consultiva y de colaboración con la Administración General del Estado que la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio de España (Ley 4/2014 de 1 de abril) encomienda explícitamente a la Cámara de Comercio de España. En el particular ámbito de referencia del anteproyecto de Ley

Orgánica del Sistema Universitario, es preciso señalar que la citada **ley cameral contempla expresamente entre las funciones de estas instituciones, la colaboración en el ámbito formativo**. En particular, en su artículo 5.2.g), donde se establece como función de carácter público-administrativo propia de las Cámaras de Comercio *“Colaborar en los programas de formación establecidos por centros docentes públicos o privados y, en su caso, por las Administraciones Públicas competentes”*.

Por todo ello, **la Cámara de Comercio de España ofrece su pleno apoyo, compromiso y colaboración** para conseguir modernizar el sistema universitario vigente y contribuir al interés general del conjunto de la sociedad y del tejido productivo de nuestro país, incidiendo en que la nueva norma debe otorgar al sistema universitario español una posición prioritaria en las líneas estratégicas y de actuación de cualquier gobierno, además de, promover el consenso político y social en la legislación del sistema universitario.

3. Observaciones específicas

Como complemento a la valoración general sobre la reforma de la normativa del sistema universitario español, a continuación se exponen una serie de observaciones específicas, basadas en los trabajos abordados en el seno de la Comisión de Universidad-Empresa de la Cámara de Comercio de España. Esta Comisión apuesta por una transformación del país, prestando mayor atención a la ciencia y a la investigación, y en particular a la universidad como productora de talento y conocimiento, dando asimismo particular relevancia a la mejora de su gobernanza y a la financiación.

A continuación, se plantean cuestiones específicas para su reflexión y consideración en la modificación de la normativa del sistema universitario de nuestro país, de modo que la reforma emprendida realmente responda al contenido del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y a los requerimientos comunitarios asumidos en el marco del *Next Generation EU*:

- **1º Objetivo. Impulsar una Universidad de calidad, accesible equitativa e internacionalizada**

El avance en la internacionalización de las universidades españolas es una necesidad del sistema universitario español.

La internacionalización de la universidad debe ir más allá de los programas de movilidad (Erasmus +), la internacionalización debe corresponder al conjunto de la universidad, debe afectar a la oferta académica, a la docencia, la investigación, la transferencia de conocimiento, es decir, a todas las actividades y servicios que integran la universidad y a todos los agentes que forman parte de ella profesores, investigadores, personal administrativo y, por supuesto, alumnos. El Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario concede un papel prioritario a la internacionalización de la universidad, incorporándolo en el primer objetivo de la norma y desarrollando sus actuaciones en un título específico, el título XIV Internacionalización del sistema universitario. No obstante, desde la Cámara de Comercio de España consideramos que hay que continuar trabajando en las siguientes líneas:

- Implantar incentivos para la internacionalización, dado que actualmente los profesores no tienen reconocimiento o valoración suficiente por dar clases en una universidad extranjera. Si bien, el artículo 94 apartado 1 establece que las universidades fomentarán la internacionalización de la docencia y la investigación, no se establece ningún criterio. Por ello, se propone plantear un sistema de incentivos basados en criterios objetivos que premie a las universidades españolas que destaquen en los indicadores de internacionalización.
- Capitalizar las universidades públicas. El menor coste de los cursos en las universidades públicas españolas en relación con otras universidades extranjeras hace suponer a los potenciales estudiantes extranjeros que es debido a la menor calidad de los estudios.

- Mejorar el sistema de acceso a la universidad. Actualmente existen 17 sistemas de acceso a la universidad diferentes, debido a que no hay una prueba única de acceso a la universidad, la selectividad no es homogénea para todas las Comunidades Autónomas, lo que dificulta la incorporación de alumnos extranjeros al sistema universitario español.
- Aumentar el personal docente e investigador extranjero contratado.

- **2º Objetivo: Promoción de la universidad productora de conocimiento**

El marco normativo actual presenta impedimentos que dificultan el salto de investigadores, creaciones e invenciones al mercado. El Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario pretende eliminar dichas trabas y fomentar la producción de conocimiento dentro de la Universidad y, lo que es mucho más importante, la transferencia de ese conocimiento a las empresas, y en general, a la sociedad. Algunas de las medidas incorporadas en la norma son: el reconocimiento a profesores y personal investigador del trabajo realizado en la transferencia del conocimiento (artículo 47) o impulsar los proyectos de investigación entre universidades y empresas (artículo 50). Ello supone un avance, además de ser iniciativas demandadas por docentes e investigadores. Sin embargo, es necesario continuar avanzando para que esa transferencia de conocimiento sea cada vez mayor y más efectiva. Por ello sería conveniente profundizar en las siguientes líneas complementarias:

- Protección del conocimiento de universidades y centros públicos de investigación y compensación al personal investigador.
- Favorecer la participación de investigadores en empresas de base tecnológica.
- Mejora en la tramitación administrativa. Los procedimientos administrativos para la transferencia de conocimientos, la investigación, para la obtención de recursos para la innovación, ya sean humanos o económicos... no deben suponer un obstáculo o una carga en el avance de la transferencia de conocimientos.

- Incentivar la colaboración público-privada en la universidad. Los proyectos conjuntos con empresas no solo suponen una fuente de financiación, sino también una forma de incrementar la transferencia de conocimiento y de contribuir al desarrollo económico y a la sociedad. Para ello es fundamental que se adopte una legislación favorable al mecenazgo universitario y la colaboración público-privada en materia de I+D+i.

- **3º Objetivo: Garantizar unos recursos humanos y financieros del sistema universitario suficientes y adecuados**

Mejorar la financiación universitaria resulta esencial para propiciar el cambio interno de las universidades al objeto de que puedan convertirse en efectivos motores de transformación al servicio de la sociedad del conocimiento. Además, es preciso que las universidades dispongan de un marco estable de suficiencia financiera a medio plazo al objeto de que puedan planificar adecuadamente los recursos destinados al despliegue de las acciones estratégicas encaminadas a mejorar su posicionamiento competitivo y afrontar los grandes retos que actualmente tienen planteados. Si bien el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario pretende conseguir esta estabilidad financiera incorporando medidas para garantizar los recursos financieros de las universidades, la Cámara de Comercio de España considera margen para avanzar en actuaciones como:

- Impulsar la participación de las universidades en proyectos financiados con fondos europeos.
- Incrementar la colaboración con el sector productivo para la obtención de financiación de proyectos universitarios.
- Considerar un modelo plurianual de financiación universitaria que permita estabilidad financiera en el tiempo para la toma de decisiones y consiga unas universidades más modernas y flexibles en la búsqueda de sus objetivos.
- Establecer un sistema adecuado de fijación de precios públicos de matrícula, que tenga en cuenta el coste y la calidad del servicio, así como las prioridades de la universidad a la hora de ofrecer sus enseñanzas de grado y posgrado.

- Disponer de una contabilidad de costes. Las propias universidades deben poder fijar los precios de matrículas de enseñanzas oficiales de grado y posgrado en función de su coste, la calidad de los programas que ofrezcan, la dimensión social de los mismos o su importancia en relación con el entorno. De hecho, se trata de una práctica ya obligatoria desde el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
- Fortalecer el control interno de la gestión universitaria y los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad, siendo prioritario en este sentido que las unidades de intervención y control interno de la universidad dejen de depender directamente de los gestores universitarios y se sitúen bajo la dependencia del órgano de supervisión de la actividad económica y del rendimiento de los servicios de la universidad, que son los Consejos Sociales.

- **4º Objetivo: Universidad autónoma, democrática y participativa**

En el marco de este objetivo, en general, se considera necesario una mayor participación e impulso de la sociedad en la gobernanza, transparencia y rendición de cuentas de las universidades. En suma, para reformar en profundidad la gobernanza de la universidad española, las modificaciones legislativas que se introduzcan en materia de estructuras y formas de gobierno han de afectar, no solo al tamaño, competencias y funciones de los órganos, sino también al tipo de autogobierno del que se hace uso en el ejercicio de la autonomía universitaria y que es, en esencia, lo que define la naturaleza y características del modelo de gobernanza.

Todo ello, en el marco del necesario reforzamiento de la autonomía universitaria con paralelo fortalecimiento de la rendición de cuentas y de la responsabilidad social en el ejercicio de la gobernanza, entendiendo que los compromisos derivados de la adopción de tales principios no deben ser solo institucionales, sino asumidos por todos los órganos y todas las unidades. Más en concreto, cabría considerar actuaciones como:

- Modelos de gobernanza más gerenciales y con un mayor liderazgo individual. Sería oportuno revisar el número y tamaño de los órganos de gobierno, en aras

de su reducción. Las competencias de los órganos colectivos que representan al profesorado y a otros miembros de la colectividad universitaria deberían limitarse a cuestiones académicas.

En este sentido, se propone actuaciones en la línea de los modelos de éxito europeos que presentan un mayor fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de los gestores, mayor profesionalización de las tareas de gestión con apertura a la contratación de profesionales externos, limitación de la endogamia, y mayor autonomía en la contratación de profesorado y la oferta de enseñanzas.

- Reforzamiento de la presencia de representantes externos a la universidad en los órganos de gobierno con capacidad real de intervención en la toma de decisiones. De este modo, se debe garantizar la representación de los intereses sociales y *stakeholders* en el máximo órgano colegiado de gobierno de la universidad para reforzar su dimensión de servicio público y reducir el peso de los intereses corporativos en las decisiones institucionales
- Conseguir un mayor compromiso y responsabilidad de la sociedad en las universidades a través de los Consejos Sociales. Ello pasa por fortalecer los actuales Consejos Sociales, en particular, mediante el incremento de sus competencias de gobierno universitario en paralelo con la mejora de su composición y sistema de elección para poder exigir de sus miembros externos mayor dedicación y competencia en el desempeño de sus cometidos, así como dotarlos de más recursos humanos y materiales que les permita llevar a cabo su cometido.

Asimismo, los Consejos Sociales deben reforzar sus competencias como órganos de control económico y presupuestario de las universidades, contando para ello con los recursos humanos y económicos necesarios y desarrollando actividades más prácticas y reales y no teóricas.

- Avanzar hacia una estructura administrativa moderna y flexible de la universidad, de forma que se pueda interactuar tanto horizontal como transversalmente entre las distintas unidades de gestión y entre estas y las unidades académicas. Como complemento, debe implantarse un sistema de

gestión eficiente de los recursos económicos y humanos que permita la fijación de objetivos con evaluación de resultados, así como asignaciones presupuestarias y retribuciones variables ligadas a su grado de ejecución

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se considera necesaria la reforma normativa emprendida para la disposición de una nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario. Al tiempo, se aportan determinadas observaciones y consideración específicas dirigidas a reforzar la eficiencia y consecución de los objetivos del futuro Anteproyecto.