

Expte.

DI-2629/2016-4

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
INNOVACIÓN, INVESTIGACIÓN Y
UNIVERSIDAD
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza
Zaragoza**

Zaragoza, a 2 de marzo de 2018

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 9 de noviembre de 2016 tuvo entrada en nuestra Institución escrito de queja, que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma, se aludía a la situación a la que se enfrenta el profesorado de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Zaragoza, y se señalaban las siguientes circunstancias y carencias:

A) En primer lugar, la reciente transición de dicho centro de Escuela a Facultad ha determinado una insuficiente plantilla; situación a la que no se está atendiendo debidamente, por lo expuesto a continuación.

B) Durante los últimos años se viene produciendo una falta de oferta de puestos de profesorado de carácter estable y a tiempo completo, lo que viene implicando un recurso excesivo al Profesor Asociado. Ello supone un falseamiento del objetivo de esta figura, lo que implica una vulneración de los derechos e intereses del personal contratado a través de dicho mecanismo y un ineficaz incumplimiento del servicio

público de dicha Facultad.

C) La edad de la plantilla del profesorado (no Asociado) de la Facultad de Ciencias de la Salud unido a lo señalado en el apartado anterior hace temer un insuficiente relevo generacional, con las consecuencias negativas que ello acarrea para el establecimiento de un proyecto educativo e investigador óptimo.

Por ello, se solicitaba que por parte de las Administraciones implicadas se adoptasen medidas coordinadas y suficientes para atender a dicha situación.

Segundo.- Examinado el escrito de queja y asignada su tramitación al asesor Víctor Solano, nos dirigimos a la Universidad de Zaragoza y al Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón con el objeto de solicitar la información precisa para conocer su fundamento y proceder en consonancia.

En concreto, solicitábamos que informasen acerca de los siguientes aspectos:

a) Cuál es la actual estructura de la plantilla del personal docente e investigador de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Zaragoza: número de plazas de profesores clasificadas conforme a la estructura del PDI (PDI funcionario y PDI contratado según las diferentes modalidades), características y situación de los puestos (vacantes o cubiertos y en qué régimen).

b) Cuál es la plantilla que entiende esa Administración que debería tener dicho Centro (en base a carencias detectadas para el adecuado desarrollo de las funciones de docencia e investigación).

c) Qué medidas entiende esa Administración que pueden adoptarse para atender a las necesidades y a la situación planteada por el ciudadano en su queja.

Tercero.- El Departamento de Innovación, Investigación y Universidad dio contestación a nuestra petición de información mediante escrito en el que señalaba, literalmente, lo siguiente:

“En este Departamento de Innovación, Investigación y Universidad se recibió un escrito del Justicia de Aragón, de fecha 18 de noviembre de 2016, de queja, registrada con el número de expediente DI-2629/2016-4 que tuvo entrada en esta Administración el 24 de noviembre de 2016, sobre la situación a la que se enfrenta el profesorado de la Facultad de Ciencias de la salud de la Universidad de Zaragoza (insuficiencia de la plantilla en cuanto a su número, perfil, y dificultades para el relevo generacional).

En relación con este expediente de queja cúmpleme informar que la Dirección General de Universidades ha elaborado un informe de cuyo contenido se apuntan como relevantes una serie de consideraciones, cuya transcripción se reproduce a continuación:

"En materia de personal, la Comunidad Autónoma de Aragón ejerce solamente sobre la Universidad de Zaragoza labores de tutela, a través de la autorización de sus cifras presupuestarias globales en capítulo I Gastos de Personal, y la autorización de la Oferta de Empleo Público vinculada a la tasa de reposición fijada en las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por ello, es la Universidad de Zaragoza la administración competente para la gestión de su plantilla docente, por lo que el Gobierno de Aragón no se encuentra en disposición de aportar información sobre los aspectos solicitados.

No obstante, durante las habituales conversaciones entre el Vicerrectorado de Profesorado de la Universidad de Zaragoza y el Gobierno de Aragón, se ha tenido conocimiento de que esta petición también ha sido remitida a la Universidad de Zaragoza, quien como ya se ha indicado es la administración competente y que por tanto va a emitir la correspondiente respuesta a las preguntas planteadas por el Justicia."

Es cuanto se considera oportuno informar en relación con el asunto señalado en el epígrafe, entendiéndose que quedan atendidas las cuestiones planteadas, y quedando, en cualquier caso, en disposición de ampliar la información que sea requerida".

Cuarto.- Con fecha 21 de junio de 2017, tuvo entrada informe de la Universidad de Zaragoza, en el que se señalaba, literalmente, lo siguiente:

"Con relación al contenido de su escrito de 18 de noviembre de 2016, que afecta al expediente citado en el asunto solicitando información relativa a la plantilla de personal docente e investigador de la Facultad de Ciencias de la Salud, de esta Universidad, procedo a informar a V.E. lo siguiente.

Primero. La situación de la plantilla del personal docente e investigador de la universidad pública en general y de la Universidad de Zaragoza en particular ha sufrido la doble acometida de una infrafinanciación -acompañada de continuas disminuciones y congelaciones de la masa salarial- y de restricciones legales dirigidas sin rubor alguno a la disminución del personal que presta servicios a las administraciones, que se han plasmado en la famosa "tasa de reposición" de efectivos en el sector público regulada en las diferentes leyes de presupuestos generales del estado desde el año 2010.

El ciudadano debe ser consciente de que todas esas medidas de ajuste inciden directa e inmediatamente sobre los servicios que se le prestan, como no puede ser de otra manera.

Como entendemos que el sr. Justicia conoce perfectamente las medidas y prohibiciones que desde hace tantos años venimos sufriendo, no seremos prolijos al respecto.

Segundo. Los siguientes datos, que muestran la evolución de la plantilla de la Universidad de Zaragoza en los últimos años, son más que ilustrativos.

PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CUERPOS DOCENTES UNIVERSITARIOS								
Catedráticos de Universidad	266	296	295	315	313	304	290	285
Profesores Titulares	1205	1165	1169	1125	1110	1097	1085	1074
Catedráticos de Escuela Universitaria	22	17	17	12	12	10	10	9
Profesores Titulares de Escuela Universitaria	212	186	167	146	136	127	112	106
Total Cuerpos Docentes Universitarios	1705	1664	1648	1598	1571	1538	1497	1474

PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PROFESORES CONTRATADOS CON CONTRATO INDEFINIDO Y DE INTERINIDAD								
Profesores contratados doctores	124	153	185	181	188	191	195	201
Profesores colaboradores	89	77	69	65	59	56	51	51
Profesores titulares de escuela universitaria en régimen laboral	8	7	7	7	6	6	6	6
Profesores contratados doctores interinos		1	1	1	19	55	106	138
Total profesores contratados con contrato indefinido y de interinidad.	221	238	262	254	272	308	358	396

PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CONTRATOS TEMPORALES								
Ayudantes	119	86	44	38	24	18	17	15
Profesores ayudantes doctores	124	133	143	201	207	195	180	172
Profesores Asociados	835	829	849	757	800	780	865	793
Profesores Asociados en Ciencias de la Salud	469	462	490	495	499	511	526	526
Total profesores con contrato temporal	1547	1510	1526	1491	1530	1504	1588	1506

Datos de 2009 a 2015 obtenidos a 31 de diciembre /

Datos de 2016 a 31 de octubre.

Tercero. La disminución de efectivos con vinculación permanente se ha tenido que compensar con contrataciones temporales. Como económicamente ha sido imposible incorporar todo el personal a tiempo completo (ayudantes doctores) que hubiera sido conveniente, la cobertura de las necesidades se ha realizado con profesores asociados. La única alternativa diferente hubiera sido el cierre de titulaciones.

En particular, la estructura de la plantilla del PDI de la Facultad por la que se interesa es la peor o de las peores. Es la siguiente:

PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR EN LA FACULTAD DE
CIENCIAS DE LA SALUD A 31/12/2016

CUERPOS DOCENTES UNIVERSITARIOS	
Catedráticos de Universidad	2
Profesores Titulares de Universidad	26
Catedráticos de Escuela Universitaria	3
Profesores Titulares de Escuela Universitaria	6
Total Profesores Cuerpos Docentes Universitarios	37

PROFESORES CONTRATADOS CON CONTRATO INDEFINIDO Y DE INTERINIDAD	
Profesores Contratados Doctores	2
Profesores Colaboradores	5
Total Profesores con contrato indefinido y de interinidad	7

CONTRATOS TEMPORALES	
Profesores Ayudantes Doctores	2
Profesores Asociados	117
Profesores Asociados en Ciencias de la Salud	136
Total Profesores con Contrato temporal	255

Los datos son suficientemente ilustrativos.

Cuarto. Si se nos pregunta por la plantilla perfecta, le diríamos que una plantilla formada al 100 por ciento por catedráticos de universidad, tanto ordinarios como vinculados a instituciones sanitarias.

Conseguir no ya eso -que es imposible- sino una estructura mucho más racional exige, lo primero, financiación suficiente. El gobierno de Aragón sabrá cuáles son sus prioridades y a él se le puede preguntar en qué medida se podría comprometer para articular estas mejoras.

Aun con todo, se trata de una Facultad en la ni con toda la financiación deseada podríamos mejorar con rapidez su situación. De hecho, durante estos años, a pesar de la crítica situación económica, no se podrá decir que se han denegado solicitudes de dotación de plazas de esta naturaleza: no hay aspirantes. La tasa de temporalidad se acentúa, si cabe, más.

Quinto. Con la legislación actual el acceso a cualquier plaza de profesor universitario a tiempo completo requiere acreditación externa y el ámbito de las ciencias de la salud humana tiene un enorme problema con este requisito, dada la falta de adecuación de los parámetros que emplea ANECA con la realidad fundamentalmente asistencial de la masa crítica que pudiera ser beneficiaria de estas acreditaciones. Es muy sencillo hallar aspirantes para profesores de ciencias físicas, químicas o de muchas humanidades. No en estos campos.

Bien haría el Estado en adaptar sus exigencias a la realidad, y no será

porque desde las Universidades no se diga cada día.

Existe una figura a tiempo completo (que ni siquiera tiene la condición legal de profesor) que no necesita acreditación externa, es la de ayudante. Pero, con un sorprendente rango legal, la dedicación de estos docentes es solo de sesenta horas de clases prácticas, esto es, sin responsabilidad docente real y cuyo contenido legal está totalmente orientado a la realización de la tesis doctoral, es decir, a realizar una inversión de no menos de cuatro años en ello. Que, ni da solución a corto plazo, ni es económicamente sostenible. Si, además, un ayudante fracasa a la hora de obtener la tesis doctoral, o de obtener la acreditación para profesor ayudante doctor, la inversión ha sido ruinosa por completo.

En suma esta Universidad tiene ideas muy claras -algunas son las señaladas, podríamos profundizar en otras- sobre esta situación y sobre qué medidas deben adoptarse, pero las tienen que adoptar y financiar otras instituciones públicas”.

Quinto.- Examinado el informe enviado, se remitió copia del mismo al Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón, al objeto de que ampliase la información inicialmente facilitada indicando cuál era su criterio al respecto, atendiendo al hecho de que en el punto cuarto señalaba la Universidad que correspondía a ese Gobierno comprometerse para articular mejoras que atendiesen a las carencias detectadas y puestas de manifiesto.

Sexto.- Dicha solicitud ha sido reiterada, sin que a día de hoy se haya atendido a nuestra petición.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, obliga a todos los poderes públicos y entidades afectados por la misma a auxiliar al Justicia en sus investigaciones. El Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón ha incumplido dicho mandato al dejar de atender la solicitud de información realizada por nuestra Institución.

Segunda.- No obstante, considerando los datos obrantes en poder de esta Institución entendemos que podemos entrar a pronunciarnos sobre determinados aspectos concurrentes en el supuesto planteado.

Debemos partir del análisis de la regulación del personal docente e investigador de las Universidades públicas españolas, recogida en el capítulo I del Título IX de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en redacción dada por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

Señala la ley que el personal docente e investigador de las Universidades públicas se compone por funcionarios de los cuerpos docentes universitarios, y por personal contratado.

El personal docente e investigador contratado en régimen laboral, a través de las modalidades de contratación laboral específicas del ámbito universitario, comprende las siguientes modalidades:

.- Profesor Ayudante, contratado con carácter temporal y a tiempo completo con una duración no superior a cinco años, entre aspirantes admitidos o en condiciones de ser admitidos en estudios de doctorado, con el objeto de completar la formación docente e investigadora de dichas personas.

.- Profesor Ayudante Doctor, con carácter temporal y dedicación a tiempo completo con una duración no superior a cinco años, entre aspirantes doctores previa evaluación positiva por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), con la finalidad de desarrollar tareas docentes y de investigación.

.- Profesor Contratado Doctor, contratación de carácter indefinido y dedicación a tiempo completo, entre doctores que cuenten con evaluación positiva de la ANECA, con el objeto de desarrollar, con plena capacidad docente e investigadora, tareas de docencia y de investigación, o prioritariamente de investigación.

.- Profesor Asociado, contratación temporal y a tiempo parcial para el desarrollo de tareas docentes a través del que especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad profesional fuera del ámbito académico universitario desarrollen tareas docentes a través de las que se aporten sus conocimientos y experiencia profesionales a la universidad. La duración de este tipo de contratos es trimestral, semestral o anual.

.- Profesor Visitante, contrato temporal a celebrar con profesores o investigadores de reconocido prestigio de otras universidades cuyo objeto es el desarrollo de tareas docentes o investigadoras a través de las que aporten sus conocimientos y experiencia.

La Ley Orgánica 4/2007 derogó la figura del profesor colaborador, si bien aun pervive dicha figura (entendemos que a amortizar) en la plantilla de la Universidad de Zaragoza.

La Ley establece expresamente que la contratación de dicho personal docente e investigador, exceptuando la figura de Profesor Visitante, *“se hará mediante concurso público, al que se dará la necesaria publicidad y cuya convocatoria será comunicada con la suficiente antelación al Consejo de Universidades para su difusión en todas ellas”*. La selección debe hacerse respetando los *“principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”*.

En cualquier caso, el artículo 48 de la Ley establece expresamente que *“el personal docente e investigador contratado, computado en equivalencias a tiempo completo, no podrá superar el 49 por ciento del total de personal docente e investigador de la universidad”*. Asimismo, *“el personal docente e investigador con contrato laboral temporal no podrá superar el 40 por 100 de la plantilla docente”*.

En cuanto al profesorado universitario funcionario, puede pertenecer a dos cuerpos docentes:

- a) Catedráticos de Universidad.
- b) Profesores Titulares de Universidad.

Tercera.- Examinados los datos cuantitativos remitidos por la Universidad de Zaragoza, se constata lo siguiente. En primer lugar, en el año 2016 la plantilla de la Universidad de Zaragoza constaba de un total de 3376 empleados de cuerpos de personal docente e investigador (PDI). De ellos,

1474 son funcionarios de cuerpos docentes universitarios (catedráticos de Universidad, Profesores Titulares de Universidad, Catedráticos de Escuela Universitaria y Profesores Titulares de Escuela Universitaria), 396 son profesores con contrato indefinido y de interinidad (profesores contratados doctores, profesores colaboradores, profesores titulares de Escuela Universitaria en régimen laboral y Profesores Contratados Doctores), y 1506 son profesores con contrato temporal. Es decir, un 44,61 % de la plantilla del PDI de la Universidad de Zaragoza en 2016 era personal temporal. Y de dicho porcentaje, un 87,58% eran Profesores Asociados. Lo cual implica que del total de la plantilla de profesores de la Universidad de Zaragoza, el 39,07% son profesores asociados.

Señala la Universidad en su informe que *“la estructura de la plantilla del PDI de la Facultad por la que se interesa es la peor o de las peores”*. La Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Zaragoza cuenta con una plantilla de PDI integrada por 299 empleados. De ellos, 37 son funcionarios de cuerpos docentes universitarios, 7 son profesores con contrato indefinido y 255 es personal temporal. Es decir, el 85,28% de la plantilla de la Facultad de Ciencias de la Salud está integrada por personal temporal, de los cuales un 96,56% son Profesores Asociados. Lo que significa que del total de la plantilla de la Facultad de Ciencias de la Salud, un 84,62% son profesores asociados.

Cuarta.- Tal y como hemos referido, el artículo 48 de la Ley Orgánica de Universidades establece que el personal docente e investigador contratado, computado en equivalencias a tiempo completo, no podrá superar el 49 por ciento del total de personal docente e investigador de la universidad. A su vez, el personal docente e investigador con contrato laboral temporal no podrá superar el 40 por 100 de la plantilla docente.

En el caso del personal que integra la plantilla de la Universidad de Zaragoza, considerada en su integridad, se constata que el 56,33% de la misma está formada por personal docente e investigador contratado. Desconocemos si el cómputo en equivalencias a tiempo completo supera el 49% de total, ya que en dicho montante se incluye a profesores asociados y profesores asociados en ciencias de la Salud, que no cuentan con un contrato a tiempo completo. No obstante, cabría presumir que se puede estar superando el porcentaje máximo fijado en la norma. Sí que resulta más evidente que si nos atenemos a las tasas de temporalidad, se incumple la Ley. Ésta establece que el PDI con contrato laboral temporal no puede superar el 40% de la plantilla docente; y encontramos que, según los datos remitidos, en la Universidad dicho porcentaje es del 44,61%.

Pero dicho incumplimiento es mucho más grave si nos atenemos a los datos referentes a la situación de la Facultad de Ciencias de la Salud. Respecto a la tasa de personal docente e investigador contratado, representa un 87,63%, lo que permite presumir que, aun desconociendo el cómputo en equivalencias a tiempo completo, se supera el 49% de límite de personal contratado en la platilla de personal docente. En cuanto al ratio de personal con contrato temporal, supone un 85,28% del total de la plantilla, con lo que es evidente la vulneración de la tasa máxima del 40% fijada legalmente.

Así, una primera constatación es que la plantilla de la Universidad de Zaragoza, y de manera específica la de la Facultad de Ciencias de la Salud, está incumpliendo los ratios de temporalidad del personal docente e investigador establecidos en la Ley.

Quinta.- Especialmente significativos resultan los porcentajes de puestos de profesores Asociados y Profesores Asociados en Ciencias de la Salud en la

Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Zaragoza. Aquél supone un 39,13% de la plantilla de PDI. Éste, un 45,48%. En total, la plantilla de la Facultad está formada en un 84,62% por Profesores Asociados y Profesores Asociados en Ciencias de a Salud.

En este contexto, es necesario que efectuemos una reflexión sobre la naturaleza y razón de ser de la figura del Profesor asociado.

Tal y como hemos referido, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, regula al personal docente e investigador contratado de las Universidades públicas distinguiendo entre “Ayudante, Profesor Ayudante Doctor, Profesor Contratado Doctor, Profesor Asociado y Profesor Visitante”. El artículo 53 se refiere a la figura del Profesor Asociado indicando lo siguiente:

“La contratación de Profesoras y Profesores Asociados se ajustará a las siguientes reglas:

- a) El contrato se podrá celebrar con especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad profesional fuera del ámbito académico universitario.*
- b) La finalidad del contrato será la de desarrollar tareas docentes a través de las que se aporten sus conocimientos y experiencia profesionales a la universidad.*
- c) El contrato será de carácter temporal y con dedicación a tiempo parcial.*
- d) La duración del contrato será trimestral, semestral o anual, y se podrá renovar por períodos de igual duración, siempre que se siga*

acreditando el ejercicio de la actividad profesional fuera del ámbito académico universitario.”

A su vez, el Decreto 84/2003, de 29 de abril, por el que se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado en la Universidad de Zaragoza, se refiere en el artículo 8 a los profesores asociados indicando lo siguiente:

“Artículo 8. De los profesores asociados

1. El objetivo fundamental de la contratación de profesores asociados es desarrollar actividades docentes que faciliten y completen la tarea con responsabilidad docente.

2. La contratación se realizará con carácter temporal y su dedicación será a tiempo parcial con un máximo de ciento ochenta horas lectivas por curso académico, siendo la propia Universidad de Zaragoza la que determinará en cada convocatoria la duración y dedicación concreta del contrato”.

Posteriormente, el artículo 18 desarrolla la selección y el acceso a la Universidad de Zaragoza de los profesores asociados, previendo que éstos deberán ser contratados de entre especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad profesional en el área de conocimiento de la plaza convocada y fuera del ámbito docente e investigador de la Universidad de Zaragoza.

Finalmente, los propios Estatutos de la Universidad de Zaragoza, aprobados por Decreto 1/2004, de 13 de enero, del Gobierno de Aragón, se refieren a la selección de profesores asociados estableciendo como

mecanismo el concurso, a resolver por una comisión de selección. Señala el artículo 145 expresamente que en dichos concursos se valorará prioritariamente la experiencia de los candidatos en relación con la plaza. A su vez, el artículo 153 indica que las actividades docentes de los profesores asociados consistirán preferentemente en la impartición de cursos especializados y materias de carácter específico vinculados a su trayectoria profesional.

De la normativa analizada, se desprende claramente cuál es la naturaleza y razón de ser de la figura del Profesor Asociado. Nos encontramos ante profesionales especializados en determinadas áreas laborales que son contratados por la Universidad para ejercer la docencia en materias vinculadas a dichas áreas. Con ello se busca una vinculación del ámbito universitario con el laboral, facilitando la aproximación de alumno a la práctica profesional en la que habrá de desempeñar los cometidos para los que está adquiriendo formación.

Sexta.- Así, por un lado debemos incidir en que no nos encontramos, a juicio de esta Institución, ante un elemento propio de la carrera académica del PDI stricto sensu. Con esto queremos significar que, al margen de circunstancias particulares y específicas, no debería acudirse a la figura del Profesor Asociado como un primer escalón en dicha carrera; más bien, y a la vista de la normativa que la rige, es un elemento que complementa la formación del alumnado añadiendo la experiencia desarrollada en el ámbito laboral por profesionales que a priori no buscan hacer de la labor docente el elemento troncal de su carrera profesional.

Por otro lado, la propia normativa establece limitaciones a las horas lectivas impartidas por los profesores Asociados. Entendemos que con ello se está incidiendo en el carácter complementario de dicha figura. Es decir,

no parece ajustada al espíritu de la norma una estructura de la plantilla del personal docente de un centro universitario que descansa de manera primordial sobre el profesorado asociado.

En este contexto, encontramos que, como hemos podido comprobar, la plantilla del PDI de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de Zaragoza está formada, en un 84,62% por Profesores Asociados y Profesores Asociados en Ciencias de a Salud. De dicho dato extraemos dos consecuencias:

A) En primer lugar no se está respetando la normativa aplicable a los ratios de temporalidad del PDI, estableciéndose un modelo de personal docente, sustentado en la figura del profesor Asociado, que parece evidente que no se ajusta al espíritu de la norma, y que no garantiza de manera adecuada el desempeño de las tareas formativas.

B) En segundo lugar no se están garantizando los derechos e intereses de los aspirantes a desarrollar una carrera académica en el ámbito de dicho centro universitario, que ven constreñidas sus posibilidades de acceder a un puesto de trabajo como PDI a una figura que no está concebida para dicho objetivo.

Séptima.- En este contexto, resulta necesario atenerse a los principios y objetivos que conforme al artículo 4 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Universidades de Aragón, deben regir el sistema universitario en nuestra Comunidad Autónoma.

Señala dicho precepto que “*son principios y objetivos del sistema universitario de Aragón*”, entre otros, “*la consideración de las universidades*

como elemento vertebrador del territorio y como instituciones al servicio de la sociedad y de la mejora de su estado cultural, social y económico, teniendo en cuenta el principio de la sostenibilidad”, “la búsqueda de la calidad y de la excelencia en la docencia, en la investigación y en la gestión, con la aplicación de sistemas y métodos de evaluación y acreditación basados en criterios y metodologías equiparables internacionalmente”; y “el fomento de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación”.

No obstante, y como hemos extraído de los datos facilitados por la Universidad de Zaragoza, encontramos que el personal docente e investigador de la Facultad de Ciencias de la Salud se caracteriza por los siguientes datos:

- .- La elevada temporalidad.
- .- La excesiva dependencia de la figura del profesor asociado.
- .- La insuficiencia en plantilla de puestos de profesores de cuerpos docentes universitarios y de profesores con contrato indefinido.

Entendemos que dichas características impiden la consecución de los principios citados; esto es, la sostenibilidad, la búsqueda de la calidad y la excelencia en la docencia, la investigación y la gestión, y el fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

Por otro lado, los Estatutos de la Universidad de Zaragoza, aprobados por Decreto 1/2004, de 19 de enero, recogen en el artículo 133 los derechos de su personal docente e investigador, y aluden expresamente, entre otros, a los de *“disponer de los medios necesarios para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus obligaciones”, a “ser evaluado en su*

actividad” y especialmente, en lo que afecta a esta resolución a “desarrollar una carrera profesional en la que se tenga en cuenta la promoción de acuerdo con los méritos docentes e investigadores”.

Entendemos que la actual estructura del PDI de la Universidad de Zaragoza, y especialmente de su Facultad de Ciencias de la Salud, en los términos descritos, dificulta la consecución de dicho derecho, al no ofrecer posibilidades de promoción adecuadas.

Octava.- La Universidad de Zaragoza en su informe parte de una referencia genérica a la “infrafinanciación” y a las restricciones legales dirigidas a la disminución de personal, que se ha plasmado en la tasa de reposición de efectivos en el sector público, y a continuación desgrana los motivos que, a su juicio, han llevado a la actual situación de su plantilla. Esto es:

A) La disminución de efectivos con vinculación permanente, consecuencia de las restricciones presupuestarias apuntadas.

B) Dicha disminución ha debido cubrirse con contrataciones temporales, a través de profesores asociados como única alternativa al cierre de titulaciones.

C) La ausencia de aspirantes para la dotación de plazas, lo que ha acentuado la tasa de temporalidad.

D) El procedimiento de acreditación externa (ANECA), establecido por la legislación, para el acceso a cualquier plaza de profesor universitario a tiempo completo, lo que dificulta encontrar aspirantes en el ámbito de ciencias de la salud dada *“la falta de adecuación de los parámetros que emplea ANECA con la realidad fundamentalmente asistencial de la masa crítica que pudiera ser beneficiaria de estas acreditaciones”.*

E) La única figura de contratación a tiempo completo que no precisa

acreditación, la de ayudante, carece de responsabilidad docente real, y está orientada a la realización de la tesis doctoral, por lo que no permite contribuir a la mejora de la problemática descrita.

Novena.- A su vez, el Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón informó, en su día, que en materia de personal la Comunidad Autónoma *“ejerce solamente sobre la Universidad de Zaragoza labores de tutela, a través de la autorización de sus cifras presupuestarias globales en capítulo I Gastos de Personal, y la autorización de la Oferta de Empleo Público vinculada a la tasa de reposición fijada en las leyes de Presupuestos Generales del Estado”*. Así, es la Universidad de Zaragoza la *“administración competente para la gestión de su plantilla docente”*.

Dado que en su informe la Universidad hacía referencia a la insuficiente financiación como uno de los motivos de la situación de su personal docente analizada en esta resolución, remitimos el mismo al Gobierno de Aragón, al objeto de que efectuase las alegaciones oportunas. Pese a que se ha reiterado dicha petición, no hemos recibido respuesta al respecto. No obstante, cabe formular diversas apreciaciones.

Décima.- En primer lugar, la tasa de reposición que se viene aplicando al personal de las Administraciones públicas en los últimos ejercicios presupuestarios, en un marco de reducción presupuestaria, ha venido afectando al personal de la Universidad, constituyéndose en uno de los motivos que han llevado a la actual situación.

Debemos partir de que la tasa de reposición de efectivos es la ratio que determina el número de funcionarios de nuevo ingreso que se pueden

incorporar en una administración pública en función de las bajas que se hayan producido en el año anterior.

En concreto, las sucesivas leyes presupuestarias han establecido que *“para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje de tasa máximo fijado se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario anterior, dejaron de prestar servicios en cada uno de los respectivos sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos, en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo. A estos efectos, se computarán los ceses en la prestación de servicios por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo, pérdida de la condición de funcionario de carrera o la extinción del contrato de trabajo o en cualquier otra situación administrativa que no suponga la reserva de puesto de trabajo o la percepción de retribuciones con cargo a la Administración en la que se cesa. Igualmente, se tendrán en cuenta las altas y bajas producidas por los concursos de traslados a otras Administraciones Públicas”*.

Las diferentes leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido estableciendo tasas de reposición que permiten constatar la siguiente evolución:

- De 1997 a 2002, la tasa de reposición de funcionarios fue del 25 %.
- Desde el año 2003 hasta el año 2008 la tasa de reposición de efectivos fue del 100%.
- En el año 2009 la tasa de reposición fue del 30%.

- En 2010, la tasa de reposición fue del 15 %.
- En 2011, 2012, 2013 y 2014 no se permitió la reposición de efectivos; únicamente se estableció una tasa del 10% para los sectores considerados prioritarios: sanidad, educación, y cuerpos de seguridad del estado.
- En 2015, se mantuvo la prohibición de reposición, y para los sectores prioritarios se elevó la tasa al 50%.
- En 2016 se estableció una tasa general del 50%, elevándose al 100% para sectores prioritarios.

Dichos sectores prioritarios eran los siguientes:

- Cuerpos de funcionarios docentes.
- Plazas de establecimientos sanitarios
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Autonómicos y Policía Local.
- Militares de carrera y de complemento.
- Cuerpos de lucha contra el fraude fiscal, laboral, de seguridad social, o fraude en general.
- Otros cuerpos y sectores como seguridad nacional, catedráticos de Universidad, etc.

A su vez, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del estado para 2017, señala en el artículo 19 que la incorporación de nuevo personal en el sector público estará *“sujeta a los límites y requisitos establecidos en los apartados siguientes:*

2. Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del Capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos, en los siguientes sectores y administraciones la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 100 por ciento:

...

J) Plazas de los Cuerpos de Catedráticos de Universidad y de Profesores Titulares de Universidad, de profesores contratados doctores de Universidad regulados en el artículo 52 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y a las plazas de personal de administración y servicios de las Universidades, siempre que por parte de las Administraciones Públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Dentro del límite de la tasa de reposición correspondiente a los Cuerpos de Catedráticos de Universidad y de Profesores Titulares de Universidad y a los profesores contratados doctores previsto en el párrafo anterior, cada Universidad estará obligada a destinar, como mínimo, un 15 por ciento del total de plazas que oferte, a la incorporación, en aquella categoría para la que esté acreditado, de personal investigador doctor que haya finalizado el Programa Ramón y Cajal y haya obtenido el certificado I3.

Las plazas de profesor contratado doctor que queden vacantes como consecuencia del acceso a un Cuerpo docente universitario, se podrán incluir en la tasa de reposición del ejercicio siguiente”.

Durante los ejercicios 2010 a 2016 se han establecido, por consiguiente, limitaciones a la incorporación de nuevo personal que en supuestos como el analizado han conducido a situaciones como las expuestas en el escrito de queja que ha dado lugar a la presente resolución. Limitaciones que, por otro lado, entendemos que agravaban una situación que per se presentaba carencias y deficiencias. El resultado de dichas políticas de personal es el expuesto: elevada temporalidad, precariedad en la cobertura de puestos, y excesiva dependencia del profesorado Asociado en la asunción de responsabilidades docentes.

No obstante, la Ley de presupuestos Generales para el año 2017, y previsiblemente la de 2018, han suavizado la restricciones para la incorporación de personal en puestos de cuerpos docentes universitarios y profesores contratados con carácter indefinido, en los que se ha fijado una tasa de reposición del 100%, lo que entendemos que ha abierto la puerta a la posibilidad de adoptar medidas para atender y paliar la situación planteada.

Undécima.- En este contexto, debemos analizar las previsiones legales que rigen los mecanismos de financiación de la Universidad de Zaragoza. Señala el artículo 50 de la ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema universitario de Aragón, que la misma se fundamenta en *“el principio de garantía de estabilidad y de suficiencia de los ingresos, que facilite e incentive la mejora continuada de la calidad del servicio de la educación superior en Aragón”*. En cuanto a los recursos provenientes del Gobierno de

Aragón, dicha financiación se alcanzará a través de los siguientes tipos:

- a) Financiación básica del servicio universitario, mediante la que se atenderá el coste del funcionamiento general de la Universidad.
- b) Financiación condicionada a la consecución de objetivos.
- c) Financiación vinculada a la realización de inversiones en infraestructuras.
- d) Financiación para la realización de tareas investigadoras.
- e) Financiación para mejorar la relación entre la Universidad y la sociedad.

Señala el artículo 52 que la financiación básica, *“no condicionada al cumplimiento de objetivos, deberá ser suficiente para garantizar el funcionamiento general de la Universidad y atenderá a sufragar costes de personal, gastos de inversión en bienes y servicios y gastos de reparación, mantenimiento y conservación de instalaciones y equipamientos”*.

Es decir, los recursos provenientes del Gobierno de Aragón que integran la financiación básica de la Universidad deben ser suficientes para atender a los costes de personal; configurando un modelo de financiación que facilite e incentive la mejora continuada de la calidad del servicio de la educación superior en Aragón.

En este sentido, el artículo 57 prevé que *“los efectos del modelo de financiación descrito se evaluarán cada cuatro años, debiendo existir para ello un informe específico de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón”*. Señala el mismo precepto que *“cuando en función de los procesos de evaluación realizada se juzgue que es necesaria una variación del modelo de financiación, el Departamento competente en materia de educación universitaria deberá someter los principios de esa*

variación a informe de la Universidad de Zaragoza antes de que el Gobierno de Aragón adopte el correspondiente Acuerdo”.

Por último, y a los efectos de la presente resolución, cabe resaltar que, tal y como señalaba el Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón, el artículo 58 prevé que *“conforme a lo regulado por el artículo 81.4 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, el Departamento competente en materia de educación universitaria habrá de autorizar los costes del personal docente e investigador, así como de administración y servicios”.*

Decimosegunda.- De lo expuesto, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1.- En primer lugar, la Universidad de Zaragoza presenta una plantilla de Personal Docente e Investigador caracterizada por una excesiva temporalidad en la contratación.

2.- Tal característica es más acusada en el caso específico de la Facultad de Ciencias de la Salud, cuya plantilla presenta una proporción del 85,28% de personal temporal, y está integrada en un 84,62% por profesores asociados.

3.- Dicha estructura de la plantilla de personal puede afectar de manera negativa a la calidad del servicio de la educación superior en Aragón:

.- En primer lugar, puede impedir la consecución de los principios que conforme a la Ley 5/2005 deben regir el sistema universitario en Aragón; esto es, la sostenibilidad, la búsqueda de la calidad y la excelencia en la docencia, la investigación y la gestión, y el fomento de la investigación, el

desarrollo tecnológico y la innovación.

.- En segundo lugar, dificulta la consecución del derecho del personal docente e investigador a desarrollar una carrera profesional en la que se tenga en cuenta la promoción de acuerdo con los méritos docentes e investigadores, recogido en los Estatutos de la Universidad de Zaragoza.

4.- Asimismo, se evidencia un modelo de personal docente sustentado excesivamente en la figura del profesor asociado, lo que implica:

.- Que nos encontramos ante un modelo que no se ajusta al espíritu de la norma, y que no garantiza de manera adecuada el desempeño de las tareas formativas.

.- Que no se garantizan los derechos e intereses de los aspirantes a desarrollar una carrera académica en el ámbito de dicho centro universitario, ya que ven constreñidas sus posibilidades de acceder a un puesto de trabajo como PDI a una figura que no está concebida para dicho objetivo.

5.- De la información remitida se desprende que dicha situación se deriva de una serie de extremos:

.- La insuficiencia sistemática en la oferta de plazas de cuerpos docentes universitarios y de puestos de profesores contratados con carácter indefinido.

.- Dicha insuficiencia se ha visto agravada con las tasas de reposición impuestas desde el año 2010 por las leyes presupuestarias del Estado, en un contexto de reducción presupuestaria.

.- La falta de aspirantes a desempeñar puestos de PDI en la Facultad de Ciencias de la Salud.

.- Tal falta de aspirantes se ve agravada por los requisitos para la acreditación externa, derivada de los criterios empleados por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

Al respecto, como Institución para la defensa de los derechos de los ciudadanos, individuales y colectivos, debemos realizar una serie de consideraciones. En primer lugar, -y sin perjuicio de la necesidad de acordar la máxima eficacia a la gestión de los recursos humanos disponibles-, las vigentes leyes presupuestarias han relajado las restricciones a la incorporación de personal a las diversidades públicas, por lo cabe adoptar medidas para atender a la situación descrita. En este sentido, y en el marco del modelo de financiación de la Universidad de Zaragoza recogido en la Ley autonómica, parece necesario que se adopten las medidas oportunas para establecer un modelo suficiente, que permita garantizar la necesaria y pretendida por la norma mejora continuada de la calidad del servicio de la educación superior en Aragón.

Por otro lado, y respecto a la ausencia de aspirantes para el desempeño de tareas docentes en la facultad de Ciencias de la Salud, entendemos que el modelo de plantilla analizado no sólo es consecuencia, sino también cabe ser considerado como causa. Parece evidente que un modelo de personal que únicamente ofrece plazas temporales y parciales, concebidas para una finalidad diferente a aquella para la que se están empleando, como son las de Profesor Asociado, no fomenta la vocación por el desarrollo de una carrera académica, ni atrae a personal cualificado, que pueda ser seleccionado conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La mejora de la calidad del sistema universitario aragonés pasa, necesariamente, por una mejora de sus recursos personales. Lo que implica:

- a) La reducción de la temporalidad.
- b) La oferta de incentivos al personal docente e investigador (posibilitando el desarrollo de una carrera académica que ofrezca estabilidad y que fomente la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación).
- c) El establecimiento de procedimientos rigurosos y objetivos de evaluación de la actividad de dicho personal docente e investigador, de manera que se garantice la disposición de medios tanto para el desarrollo de las funciones como para el cumplimiento de las obligaciones, tal y como prevé el artículo 133 de los Estatutos de la Diversidad de Zaragoza.

Decimotercera.- Con dichos objetivos, y en ejercicio de nuestra facultad de supervisión, consideramos necesario dirigirnos a las entidades competentes y responsables, para plantear las siguientes sugerencias:

En primer lugar, al Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón, que adopte las medidas oportunas para establecer un marco de financiación que garantice la mejora continuada de la calidad del servicio de la educación superior en Aragón.

En segundo lugar, a la Universidad de Zaragoza que desarrolle las medidas necesarias para la reducción de la temporalidad de su personal docente e investigador y para la consecución de una plantilla que se adecue a las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

RESOLUCIÓN

Recordar al Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón la obligación que le impone el artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones.

Sugerir al Departamento de Innovación, Investigación y Universidad del Gobierno de Aragón, que adopte las medidas oportunas para establecer un marco de financiación que garantice la mejora continuada de la calidad del servicio de la educación superior en Aragón.

Sugerir a la Universidad de Zaragoza que desarrolle las medidas necesarias para la reducción de la temporalidad de su personal docente e investigador y para la consecución de una plantilla que se adecue a las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.