

Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario [BOE-A-2023-7500]

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante, LOSU) es el último hito legislativo en materia universitaria. Constituye la norma central del sistema universitario, aunque no es la única, y está pendiente de desarrollo por otros textos normativos pendientes de elaboración.

Antes de nada, es importante entender que la LOSU se enmarca dentro de una reforma universitaria mucho más amplia que el propio contenido de la ley orgánica. Antes y después de su aprobación, se han elaborado y se seguirán aprobando diferentes reales decretos que desarrollan el contenido establecido en la LOSU. Por ejemplo, el Real Decreto 822 /2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad; el Real Decreto 576/2023, de 4 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado; el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, o el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la organización de los Departamentos universitarios. En agosto de 2021 se presentó el primer borrador del anteproyecto de la LOSU, de la mano del entonces ministro Manuel Castells. Desechado el primer proyecto, se volvió a trabajar sobre un nuevo texto en mayo de 2022 con el ministro Joan Subirats, que finalmente fue aprobado en marzo de 2023.

En este contexto, las reformas universitarias suelen ser un tema crucial que impacta no solo a las instituciones universitarias, sino que también afecta a estudiantes, profesores y a la sociedad en general, y es importante analizar cómo dichas reformas buscan mejorar y fortalecer el sistema educativo superior¹.

Como dispone la única disposición derogatoria de la LOSU, se derogan los diferentes textos normativos anteriores con rango de ley orgánica. En concreto, se derogan la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU) y la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que modifica la LOU. Además, también se deroga el Real Decreto-Ley 12/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público.

1. Para un estudio en mayor profundidad sobre la LOSU, vid. RIVERO ORTEGA, R. (dir.). 2023: *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*. Cizur Menor: Aranzadi, 312 pp.

El procedimiento de elaboración ha sido rico en debate y pobre en términos de consenso. Se han presentado más de 800 enmiendas respecto al original, sin olvidar que no ha sido el primer texto con el que se trabajaba.

La LOSU ha obtenido el respaldo de 182 diputados de un total de 350 que componen el Congreso de los Diputados, pertenecientes a un total de 10 grupos parlamentarios. En concreto, el Partido Socialista Obrero Español, Unidas Podemos, Esquerra Republicana de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco, Más País, Compromís, Teruel Existe, Coalición Canaria, Nueva Canarias y Partido Demócrata Europeo Catalá. En contra votaron el Partido Popular, Vox y Ciudadanos, y 8 de los diputados del Grupo Parlamentario Plural y EH-Bildu se abstuvieron en la votación.

El *título preliminar*, de nueva creación respecto a la LOU, define el objeto de la LOSU, que le ha servido al legislador para encuadrar el contenido del texto y, sobre todo, para dar un marco conceptual a la hora de hablar de «sistema universitario» o qué entiende por universidades. Así pues, entiende como sistema universitario el conjunto de universidades, públicas y privadas, y de los centros y estructuras que les sirven para el desarrollo de sus funciones. Además, entiende por universidades aquellas instituciones, públicas o privadas, que desarrollan las funciones centrales de docencia, investigación y transferencia e intercambio de conocimiento, además de las funciones que recoge el art. 2.2 de la misma LOSU. Con todo esto, cabe plantearse si realmente nuestras universidades funcionan como un verdadero sistema, es decir, si realmente aspiran a unos fines y resultados en común o si las universidades actuales cumplen con los estándares que define la LOSU. Es evidente que la respuesta es negativa por muchas razones, por lo que podemos suponer que, una vez más, el título preliminar queda vacío de contenido.

El *título I* es muy similar al anterior título preliminar de la LOU en el que se enuncian tanto las funciones de la Universidad como las características principales de la autonomía universitaria. El art. 2 de la LOSU amplía las funciones de la Universidad, aunque cabe recordar que los fines y las funciones no se limitan a las recogidas en el texto legislativo. Por lo tanto, no se trata de una lista cerrada. Por ejemplo, también encontramos en los estatutos de la Universidad diferentes funciones que no se recogen en esta lista del art. 2. Respecto a la autonomía de las universidades, sigue en la misma línea de la LOU, pero especifica todavía algunas cuestiones más concretas.

El *título II* versa sobre sobre la creación y reconocimiento de las universidades y calidad del sistema universitario, y existe un cambio sustancial en la LOSU. Mientras que antes se le dedicaba todo el título I, ahora se le dedica un artículo en materia de creación y reconocimiento de universidades. No hay que olvidar que la creación de centros está ya regulada en el Real Decreto 640/2021, por lo que esta disposición vendría a completar el desarrollo de esa disposición. Sigue sin rectificar el legislador ya que mantienen el mismo sistema por el cual la normativa para la creación de centros sea a través de una norma reglamentaria, mientras que la creación de los centros se establezca mediante una ley singular. Como novedad las universidades deberán contar

con «los planes que garanticen la igualdad de género en todas sus actividades, medidas para la corrección de la brecha salarial entre mujeres y hombres, condiciones de accesibilidad y ajustes razonables para las personas con discapacidad, y medidas de prevención y respuesta frente a la violencia, la discriminación o el acoso amparadas en la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria».

El otro artículo se refiere a la calidad del sistema universitario que sorprende que se recoja en el mismo título que el de creación de centros, cuando son dos cuestiones totalmente dispares y necesitadas de un mayor desarrollo. Se eliminan los objetivos que se establecían en el art. 31 de la LOU para conseguir una mayor calidad en nuestro sistema, se delimita la responsabilidad de la promoción y el aseguramiento de dicha calidad y el sistema universitario deberá garantizar niveles de buen gobierno y calidad contrastables con los estándares internacionalmente reconocidos, entre otras cuestiones.

El *título III* versa sobre la organización de las enseñanzas, en el que se percibe que el legislador ha querido destacar la importancia de la función docente dentro del conjunto del sistema universitario. Entre las cuestiones a destacar, resalta la experiencia reciente con la crisis del COVID-19, en el que se establece en el art. 6, en su primer apartado, que la docencia será preferentemente presencial, aunque podrá impartirse también de manera virtual o híbrida. También hay que hacer énfasis como una de las novedades de la LOSU la participación preceptiva del alumnado en la elaboración, seguimiento y actualización de los planes de estudio y sus efectos en las guías docentes.

En referencia a los títulos universitarios, vienen recogidos del art. 7 al art. 10. Estas disposiciones se refieren sobre todo a los títulos oficiales, a la estructura de las enseñanzas oficiales y a la convalidación de los estudios. Para profundizar en cuestiones de este calado, se encuentra el Real Decreto 822/2021, sobre organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, en el que profundiza en otros apartados que no vienen recogidos en la LOSU, como las características de los «títulos propios».

El *título IV* se compone de tres artículos que enuncian la función investigadora de la Universidad. La LOSU hace énfasis en la importancia de la interdisciplinariedad y la multidisciplinariedad de los proyectos de investigación. También pone de relieve la contribución al desarrollo del territorio en el que está asentado la universidad y la colaboración con empresas, administraciones y entidades del tercer sector.

En el art. 12 de la LOSU, se establecen obligaciones concretas que tienen una repercusión en ámbito de la investigación universitaria. Por ejemplo, un tema controvertido es el segundo apartado del art. 12 que establece que el «personal docente e investigador deberá depositar una copia de la versión final aceptada para publicación y los datos asociados a la misma en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto, de forma simultánea a la fecha de publicación». Evidentemente, esto podría colisionar con otros derechos adquiridos a la hora de pactar con revistas científicas y editoriales que no tienen esta política de acceso abierto. De ahí que el último apartado del art. 12 trate de aclarar esta cuestión, que no está exenta de debate. Este último

apartado trata de calmar las aguas, estableciendo que deberán «tomarse las medidas oportunas para proteger, con carácter previo a la publicación científica, los derechos sobre los resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación [...]».

El título V se enuncia como *Cooperación, coordinación y participación en el sistema universitario* que, según da a entender el contenido del articulado del título, lo conforman una serie de órganos colegiados tales como la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Universidades. En definitiva, son órganos colegiados, en los que participan los actores más relevantes del sistema universitario. Presenta pocas novedades respecto al texto anterior, únicamente se amplían ciertas funciones que antes no estaban establecidas. Se presenta como novedad el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado, que, según dispone el art. 17 de la LOSU, «es el órgano de participación, deliberación y consulta de las y los estudiantes universitarios ante el Ministerio de Universidades». Las funciones de dicho órgano vienen recogidas en el articulado, y dispone que su composición habrá de desarrollarse reglamentariamente.

El *título VI* recoge diferentes cuestiones referidas a la cohesión social y territorial, la cultura, el patrimonio, el deporte o la diversidad lingüística. Quizá lo más llamativo, y que ha repercutido más en la opinión pública, es la inclusión de un articulado sobre la diversidad lingüística, en el que se establece en el art. 20 que «las universidades fomentarán y facilitarán el conocimiento y el uso como lengua de transmisión universitaria de las lenguas oficiales propias de sus territorios, de conformidad con lo dispuesto en sus Estatutos y en la particular normativa autonómica, desarrollando planes específicos al respecto». Sin embargo, conviene recordar que la anterior LOU ya establecía en su art. 6 que «los poderes públicos y las universidades a través de sus estatutos, establecerán mecanismos para que en los procesos de acogida de los diferentes miembros de la comunidad universitaria se favorezca el conocimiento suficiente de las lenguas cooficiales». Como se puede comprobar, poco se ha añadido al respecto en comparación a la legislación anterior.

El *título VII* establece como prioridad la internacionalización del sistema universitario, que comprende desde el art. 23 al art. 30 de la LOSU, dando a entender como uno de los ejes más novedosos frente al contenido del texto anterior de la LOU. Como cuestiones a destacar frente a la LOU, la LOSU entiende como punto de partida el fomento y la facilitación del conocimiento del uso de lenguas extranjeras o la aprobación de una Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario por parte tanto del Ministerio de Universidades como las propias universidades.

El *título VIII* puede ser uno de los grandes protagonistas de la LOSU en el que el estudiantado se presenta como una de las figuras principales del sistema universitario. Abarca desde el art. 31 al art. 37, en el que se tratan diferentes cuestiones como el derecho al acceso, las becas y ayudas al estudio, los diferentes derechos de los que gozan los estudiantes y los deberes a los que están sometidos. Con afán de que se garanticen dichos derechos, el art. 35 enuncia que «las universidades garantizarán al estudiantado el ejercicio de sus derechos en el ámbito universitario, tanto en su

dimensión individual, como colectiva. A tal fin, asegurarán la disponibilidad de procedimientos adecuados para su implementación y cumplimiento efectivos». Es decir, transfiere la competencia a las universidades como responsables de que se garanticen tales derechos.

El *título IX* se divide en cinco capítulos que abarcan todo el régimen específico de las universidades públicas:

- El *capítulo I* enuncia el régimen jurídico y estructura de las universidades públicas. Frente a la LOU, la LOSU recalca la importancia de la rendición de cuentas en su art. 40.
- El *capítulo II* establece el sistema de gobernanza de las universidades públicas que tiene como punto de partida la propia LOSU y los Estatutos de cada universidad. En la nueva ley orgánica se establece, por ejemplo, que los órganos unipersonales serán elegidos por un mandato de seis años improrrogables y no renovables. Además, el rector podrá ser elegido entre el personal docente e investigador permanente doctor a tiempo completo. Ahora bien, la disposición adicional primera prevé que, hasta que no se modifiquen los Estatutos de la universidad y se determinen por la misma los méritos de investigación, docencia y experiencia de gestión universitaria que deberán reunir los candidatos a rector, se les exigirá como mínimo estar en posesión de tres sexenios de investigación, tres quinquenios docentes y cuatro años de experiencia de gestión universitaria en algún cargo unipersonal. En referencia a los demás órganos unipersonales y colegiados de la Universidad, se especifican cada vez más sus funciones, como es el caso del Consejo de Gobierno (art. 46), del Claustro Universitario (art. 45) o del Consejo Social (art. 47).
- El *capítulo III* versa sobre el régimen económico y financiero de las universidades públicas. Como un breve apunte que no deja de sorprender, es el art. 58 sobre el Patrimonio en el que afirma la LOSU que las universidades «asumen» la titularidad de los bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, y más tarde añade que «cuando los bienes a los que se refiere el párrafo anterior dejen de ser necesarios para la prestación del servicio universitario o se empleen en funciones distintas de las propias de la universidad, la administración de origen podrá reclamar su reversión o, si ello no fuere posible, el reembolso de su valor al momento en que procedía su reversión». Esta disposición da a entender que las universidades no son titulares del patrimonio de la Universidad, cuestión insólita que merece una clarificación por parte del legislador.
- El *capítulo IV* enuncia el personal docente e investigador de las universidades públicas que mantiene el mismo sistema dual de personal funcional y laboral.
- El *capítulo V* de la LOSU lo dedica al llamado personal técnico, de gestión y de administración y servicios de las universidades públicas (PTGAS).

El *título X* versa sobre el régimen jurídico de las universidades privadas, que no añade grandes novedades respecto a la LOU. El art. 100 de la LOSU establece el régimen

económico-financiero de las universidades privadas, en las que en dispone en su apartado tercero que las universidades privadas dedicarán un porcentaje de su presupuesto no inferior al cinco por ciento a programas propios de investigación.

La LOSU de 2023 se completa con diecisiete disposiciones adicionales, doce transitorias, una derogatoria y doce finales. Entre dichas disposiciones, vuelve a sorprender que se haya introducido en la disposición adicional séptima que los colegios mayores privados que tengan un régimen no mixto o segregado no podrán adscribirse a una universidad pública.

Miguel EIROS BACHILLER
Contratado predoctoral FPU de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
meiros@usal.es