

R. RIVERO ORTEGA (dir.): *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, 312 págs.

Una de las voces más autorizadas en el ámbito universitario español, tanto en su perfil académico como de gestión, es Ricardo Rivero Ortega, catedrático de Derecho Administrativo y rector de la Universidad de Salamanca, que ha acometido la empresa de liderar un conjunto de expertos en derecho para hacer una primera presentación y análisis de la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario, aprobada el pasado 22 de marzo de 2023 (LOSU). Nos encontramos ante la tercera Ley Orgánica sobre la Universidad, sin contar con la reforma que se produjo en 2007. Palpitan en toda la obra las ideas de su libro *El futuro de la Universidad* (2021), expresivas de un modo de entender la universidad del siglo XXI, alejado de todo partidismo, y que miran siempre por el bien de la institución universitaria y de la sociedad. Sorprende la inmediatez con la que se ha publicado este libro, ya que no han transcurrido ni dos meses desde la publicación del texto legislativo en el *Boletín Oficial del Estado*. Sin duda alguna, los autores empezaron a trabajar ya sobre el proyecto (lo cual les ha facilitado conocer la evolución parlamentaria de este). Pero gracias a esta preparación, constituye el primer comentario jurídico sobre la LOSU completo y detallado, que sin ninguna duda servirá de referencia para todo aquel que se quiera aproximar a la reforma universitaria emprendida en el año 2023.

La obra dirigida por Rivero Ortega se divide al igual que la ley en diez títulos, a los cuales hay que añadir otros dos: uno introductorio y otro relativo a la Exposición de motivos de la ley y el título preliminar. En definitiva, el libro cuenta con doce apartados en los que se profundiza de forma sistemática en la nueva legislación universitaria. Sin embargo, conviene puntualizar que el título IX de la LOSU, relativo al régimen específico de las universidades públicas, es un macrotítulo dividido en cinco capítulos (que contienen, por cierto, más de la mitad de los preceptos de la parte dispositiva de la norma analizada). Por lo tanto, al igual que la LOSU, este libro presenta el título IX en cinco capítulos diferenciados.

En la introducción, el profesor Rivero se detiene en el hecho en sí de la reforma universitaria y de su proceso de elaboración. Y es que la nueva legislación universitaria no ha supuesto un esfuerzo hercúleo por parte del legislador en acometer la reforma que tanto se ansiaba. No vacila el autor a la hora de poner de manifiesto las deficiencias en el proceso de elaboración de la LOSU, en el que se ha hecho caso omiso a expertos en la materia e instituciones con voz más autorizada. ¿Para qué y a quién sirve la LOSU? ¿Cuáles son los intereses afectados?, ¿Quién gana, pues, con la LOSU? Son algunas de las claves que nos servirán como guía en el resto de la obra, y acierta el autor en señalar estas cuestiones nada más comenzar el libro.

A continuación, el mismo Rivero analiza el título I de la Ley, que comprende dos artículos. En primer lugar, el artículo 2, sobre las funciones de la universidad, que la confirma como una organización con pluralidad de fines, y que acertada-

mente se cuestiona si estas agotan lo que puede hacer la universidad. Responde rotundamente que no, ya que las universidades pueden incluir otros fines recogidos en sus estatutos. En segundo lugar, el artículo 3 sobre la autonomía universitaria sigue en la misma línea que la LOU, aunque se especifican algunas concreciones más de la autonomía.

Jiménez Tello, junto con Rivero Ortega, se encarga de comentar el título II sobre *la creación y reconocimiento de las universidades y calidad del sistema universitarios*. Aciertan al advertir y justificar el escaso desarrollo de un tema de tanta transcendencia como la garantía de calidad del sistema universitario, al que la LOSU dedica un único artículo, mientras que en la LOU le dedicaba un título entero, si bien no hay que olvidar que el desarrollo del artículo 4 lo encontramos actualmente en el RD 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios. Y en lo que se refiere a la calidad, se hace un análisis descriptivo de los numerosos párrafos del largo precepto (art. 5).

Continúa Nevado-Batalla Moreno comentando el título III sobre *la organización de las enseñanzas*, que versa sobre la función del docente, calificada por aquel como eje central del sistema universitario. Conviene no olvidar que, antes de la elaboración de la Ley Orgánica, ya se produjo un cambio con la aprobación del 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. Dicho real decreto es la reglamentación del antiguo título VI, ahora título III. En este capítulo, el autor hace referencia a los títulos que imparte la universidad, destacando el posible conflicto jurídico que puede suponer la participación de los estudiantes en la elaboración de los planes de estudio. Expone a continuación la estructura de las enseñanzas oficiales, ahondando en cada ciclo universitario, y en particular en los estudios de doctorado. También cabe señalar que existe un Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado. Por lo tanto, todavía es pronto para aventurarse a saber y ahondar en dichos estudios.

Vuelve Rivero Ortega a comentar los dos siguientes breves títulos IV y V, *Investigación y transferencia de conocimiento e innovación y Cooperación, coordinación y participación del sistema universitario*. Se detiene en diferentes preceptos, no exentos de incógnitas como es el caso del artículo 12 de la LOSU. Analiza en concreto el apartado segundo que establece el deber de depositar una copia de las versiones aceptadas para su publicación en repositorios institucionales de acceso abierto. Señala que esta obligación puede entrar en colisión con otros derechos y con los compromisos con revistas científicas y/o editoriales. En cuanto al resto de preceptos del título IV, muchas de las acciones que prevé el articulado en materia de transferencia del conocimiento se están realizando ya, aunque señala el profesor algunas novedades como la priorización del entorno local, el impulso al liderazgo de los jóvenes investigadores o la competitividad internacional, cuestiones que, a mi modo de ver, ya se están implementando en la Universidad

gracias a los vicerrectorados y decanatos, aunque no esté de más mencionarlo en el texto legal aun a sabiendas que dichas funciones han sido asumidas por la vía de los hechos.

Del título VI, sobre *Universidad, sociedad y cultura*, se encarga la profesora García Cirac, experta en derecho deportivo y cultural, que analiza una de las cuestiones más polémicas de la LOSU, como es la diversidad lingüística en la universidad. Hace un análisis riguroso y exhaustivo de toda la ley con referencia a esta materia, y recalca la gran ausencia del castellano y de las lenguas extranjeras, en particular del inglés, lengua vehicular de la ciencia, e instrumento fundamental para acceder a los resultados de investigación más allá de nuestras fronteras. En este capítulo también se detiene a considerar otros aspectos del título VI, como la cohesión social y territorial, la cultura, el patrimonio histórico, artístico y cultural, además de las bibliotecas y el deporte y la actividad física.

Internacionalización del sistema universitario es el enunciado del título VII en el que el director de la obra hace su última intervención; sabedor de todo lo que implica esta materia, hace énfasis en la necesidad de la potenciación de las lenguas extranjeras para la atracción del talento a nivel internacional y alude a la necesidad de ampliar el espectro de países a la hora de establecer la Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario recogida en el artículo 24, que se enfoca especialmente hacia el Espacio Europeo de Educación Superior y hacia el Espacio Iberoamericano.

Uno de los grandes protagonistas de esta ley es el *estudiantado*, al que la ley dedica el título VIII, analizado por el profesor Nevado-Batalla Moreno. Afirma este, con buen tino, que la actual normativa universitaria es la culminación de un proceso por el cual el estudiante ha pasado de ser una figura marginal en el gobierno y gestión de las universidades a tener un papel decisivo en tales cuestiones. Hace énfasis en todo el nuevo articulado referido a los derechos y deberes de los estudiantes, que se extiende con mucho más detalle en la nueva ley que en las anteriores, aunque la ley no hace referencia al sistema de garantías de los derechos y deberes de los estudiantes.

El título IX, como ya mencionamos más arriba, se divide en cinco capítulos, ya que se trata de un macrotítulo que trata de abarcar el *régimen específico de las universidades públicas*. Los tres primeros capítulos son objeto de estudio por los expertos García Muñoz y Arias Rodríguez, que estudian el *régimen jurídico de las universidades públicas, su gobernanza y el régimen económico financiero*. En estas páginas destacan las nuevas unidades y específicamente la nueva figura de la inspección de servicios; asimismo, se analiza la figura del rector, sus requisitos y el sistema de elección, el carácter no necesario de facultades y departamentos, los cargos unipersonales no renovables y por seis años, etc.

Del cuarto capítulo sobre el *personal docente e investigador de las universidades públicas* se encarga Chaves García, jurista con amplia trayectoria y bagaje en el mundo universitario. Esto le permite hablar con claridad y criterio propio sobre el modelo dualista de los cuerpos docentes entre funcionarios y contratados

que se ha ido forjando a lo largo de estos años y que la LOSU ha desarrollado en toda su extensión y los diferentes procedimientos de reclutamiento, entre otras cuestiones. Son de sumo interés los retos de gestión de recursos académicos que plantea y el balance final, vinculados a la seguridad jurídica, la racionalidad y la buena administración que no deja indiferente a todo aquel que reflexiona sobre las propuestas que realiza el autor.

Concluye el título IX de la LOSU la investigadora Caro Muñoz sobre el *personal técnico, de gestión y de administración y servicio de las universidades públicas* (PTGAS), antes denominado personal de administración y servicios (PAS). Realiza aquella un recorrido histórico sobre la discusión doctrinal en relación con dicho personal para luego abordar el tenor literal del articulado. Tras el análisis de los enunciados correspondientes se pregunta sobre el impacto que generará la legislación en dicho personal, y deja la pregunta en el aire, a la espera de la aplicación efectiva de la ley.

Por último, la doctora Díaz Díaz se encarga de poner el broche final a esta obra con el título X de la LOSU, relativo al *régimen específico de las universidades privadas*. Realiza una reflexión sobre el papel actual de estas universidades, en la que destaca su auge y su capacidad para potenciar una mayor competencia y fortalecimiento del sistema universitario, y finalmente, analiza el articulado, que sistematiza en tres partes: creación y reconocimiento de las universidades, por un lado; la organización y el régimen de funcionamiento por otro lado, y los diferentes actores de la comunidad universitaria como colofón.

Se echa en falta, quizá, un posterior capítulo relativo al conjunto de disposiciones adicionales, transitorias y finales, algunas de las cuales han generado entre el profesorado y los titulares de los órganos de gestión no poca incertidumbre.

La lectura de esta obra deja al lector una cierta sensación de inquietud. Por una parte, son muchas las tareas que la ley encomienda a las normas de desarrollo estatal —es sabido que hay varios reglamentos en tramitación— y a la regulación autonómica y estatutaria universitaria. Por otra parte, el ansiado incremento de la financiación de las universidades constituye un objetivo de futuro que no tiene visos de aplicarse de forma inmediata o en un momento razonablemente próximo. La duplicación de carreras —laboral y funcional— no constituye, con seguridad, una fórmula para asegurar correctamente la igualdad de regímenes de personal docente e investigador... Son muchas las incertidumbres y ha sido muy rápida la tramitación de la ley reguladora de la institución universitaria, que merecía una mayor reflexión y una mayor escucha de los expertos y afectados. El libro dirigido por Ricardo Rivero constituye un primer punto de referencia en el estudio de esta última ley de la ocho veces centenaria institución y aporta elementos, tanto expositivos como críticos, para su correcta comprensión.

Miguel Eiros Bachiller
Universidad de Salamanca