

Autonomía y Reforma Universitaria: La Ley Maravall

1. Presentación

Las páginas que siguen constituyen la ponencia que presenté hace unos pocos meses en el Simposio sobre la Ley de Reforma Universitaria, entonces en proyecto, que se celebró en Madrid los días 15 y 16 de julio de 1983. Aquel proyecto es hoy la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, que fue publicada en el *Boletín Oficial* del 1 de septiembre.

Como tantas otras leyes de este Gobierno, la de Reforma Universitaria fue elaborada en los arcanos del Ministerio, tramitada a uña de caballo en los meses de julio y agosto de este año, sin que en ella hayan participado —al menos, que se sepa— los claustros universitarios, ni las autoridades académicas, que se la encontraron hecha, ni los propios parlamentarios, que fueron sometidos una vez más al trámite de urgencia (dispusieron de ocho días para estudiar, analizar y enmendar un proyecto tan complejo; luego se les dieron tres días más, en un alarde de generosidad), ni, en fin, los grupos parlamentarios, que apenas consiguieron introducir enmienda alguna en su articulado.

Quiérese decir que la ley es, en su integridad, un producto del Gobierno socialista y del partido que lo sustenta. Suya será la gloria, si consigue transformar y enaltecer nuestra Universidad; suya la vergüenza, y también la responsabilidad, si aquélla se degrada más de lo que está, hasta convertir las otrora famosas Universidades españolas en academias profesionales de tres al cuarto.

Yo preferiría tener, en este punto, la fe y el entusiasmo socialistas, que refleja el *Diario de Sesiones* en la presentación y defensa de la Ley que hicieron el ministro Maravall y el señor Lazo Díaz, portavoz del Grupo Socialista en el Congreso. Este último llegó a decir, sin duda en un arrebató, que el proyecto «nos coloca a la altura de las grandes Universidades del mundo occidental», afirmación verdaderamente sorprendente por muchos conceptos. En fin, el tiempo lo dirá. Por el pronto, lo que yo en

aquella ponencia ofrecía no era un análisis detallado del articulado (otros lo hicieron en abundancia a lo largo de los dos días de debate, en términos que hoy se recogen en estas páginas), sino más bien una especie de preámbulo, esto es, de consideraciones previas que ayuden a comprender, a la vista de experiencias análogas propias y ajenas, lo que aquí puede pasar. Porque es lo cierto que todo el mundo hablaba en las Cortes de «autonomía» como si ésta fuera el bálsamo de Fierabrás, capaz de curar todos los males, y como si esa «autonomía universitaria» nos fuera a asimilar por sí sola a las mejores Universidades del mundo, como cree el señor Lazo.

¿De qué se habla cuando se nos habla de autonomía de la Universidad española? El concepto no es unívoco. Tiene significados muy diferentes según sea el marco, el sistema institucional en el cual se inserta. Hablar de autonomía sin saber a qué modelo de Universidad responde la institución es engañoso. Comparar la autonomía de las Universidades inglesas o norteamericanas con la autonomía de la Universidad francesa o española después de la Ley Faure o de la Ley Maravall, es hablar de cosas que no tienen nada que ver la una con la otra. Por la sencilla razón de que ambas se insertan en dos mundos, en dos marcos institucionales diferentes.

2. El modelo de Universidad

La autonomía universitaria hace referencia, obviamente, al modo de configurar las relaciones entre la Universidad y el Estado, lo cual puede hacerse de modos diferentes según la idea que se tenga de ambos. Si se quiere llegar a una regulación coherente hay que partir de una idea básica acerca del papel del Estado respecto de la Universidad y de la propia realidad de ésta. Puede partirse de un «Estado educador» o por el contrario concebir en este campo al Estado como promotor y garantizador de la educación, la ciencia y la cultura. En la primera de estas dos concepciones, la Universidad quedará configurada como «un servicio público» (por tanto, estatal); según la segunda, la Universidad será más bien una actividad vinculada a organizaciones y grupos sociales, más que al Estado, aun cuando sea una Universidad pública. En el primer caso la forma jurídica de la Universidad será la de una «Institución» estatal, del tipo administrativo de los organismos autónomos, con la consiguiente vinculación patrimonial, financiera y de personal al Estado, que es propia de aquéllos; en el segundo, la Universidad será más bien, como en los tiempos clásicos, una «Corporación» integrada por miembros, con vida, patrimonio y financiación propia, y con un sistema de personal que no tiene por qué estar necesariamente vinculado al Estado. En el primer modelo, la Universidad, además de investigar y transmitir los saberes (que es su misión esencial) asume una función socialmente importante, que es la habilitación para el ejercicio de las profesiones, mediante la titulación profesional que otorga en nombre del

Estado, lo cual las vincula a éste de un modo intenso e inevitable. En el segundo, en cambio, la Universidad otorga únicamente títulos académicos (no profesionales) y es el Estado el que se reserva, mediante pruebas adecuadas, que *no se realizan en la Universidad*, la habilitación profesional. Esto libera a las Universidades de una fuerte dependencia estatal. Estos son dos modelos diferentes, uno anglosajón, otro continental (y fundamentalmente francés, napoleónico). La autonomía referida a uno u otro es completamente diferente, como se comprenderá.

Entre ambos, no hay más remedio que elegir. Puede adoptarse uno u otro modelo de Universidad, pero no es fácil obtener una especie de mixtura en la que, sin abandonar los principios y las raíces napoleónicas pretenda luego llegarse (naturalmente, sólo en el papel) a un tipo de Universidad anglosajona. Esto es imposible, y cuando se intenta construir una tercera vía, un sistema intermedio o una forma mixta, fácilmente se desemboca en un engrendo y es imposible hacerlo funcionar. Mucho me temo que los intentos sucesivos de diseñar una Ley de Reforma (o de Autonomía) Universitaria han incidido en este planteamiento.

3. La financiación

Nada tiene que ver con todo lo anterior el sistema de financiación (pública o privada) de esas instituciones o corporaciones que se llaman Universidad. Tanto en uno como en otro modelo, la financiación tiene que ser necesariamente mixta: pública y privada. Así es en todo el mundo. Y no se entiende muy bien esa pretendida reserva en exclusiva de la financiación pública para las Universidades estatales. Ciertamente las Universidades públicas se financiarán siempre con cargo a los presupuestos y fondos públicos en algunos de sus conceptos: por ejemplo, personal, edificios e inmuebles, etc.... Pero en otros muchos órdenes (fondos destinados a programas de investigación, promoción del estudiante, apoyo al deporte o intercambios internacionales) ambas Universidades —públicas y privadas— deben concurrir, en régimen de igualdad de derechos, tanto a fuentes de financiación públicas (Estado, Comunidades Autónomas) como privadas (bancos, fundaciones, empresas o particulares). Hay que recordar aquí una verdad de Perogrullo y es ésta: la peseta pública no estataliza todo lo que toca. Hay que preguntarse: ¿pero de quién es el dinero, después de todo? El Estado no es el dueño sino el administrador de la riqueza pública, que es de todos aquellos que contribuimos a su formación; por ello, los fondos públicos no tienen por qué estar necesariamente vinculados a los servicios o actividades estatales, organizados y dirigidos *por el Estado*, por su propio personal y bajo su gestión directa, sino que tienen que estar igualmente disponibles para la promoción, financiación o ayuda de todas aquellas entidades o instituciones, en mano pública o en mano privada, que realizan, con

el debido control, una función esencial a la Comunidad, reconocida por las leyes como tal. Si los privados no realizaran dichas actividades (educativas, sanitarias, culturales o deportivas) las tendría que realizar el Estado (con toda seguridad a un coste superior).

4. Vida institucional propia

En cualquier caso, si queremos tener una Universidad sana, rica intelectualmente y socialmente rentable, es preciso respetar su *vida institucional*. Ello quiere decir que ni en un sistema ni en otro, la dirección y gobierno de la Universidad debe verse interferida, manipulada o explotada por intereses ajenos a ella. Ni el Estado, ni los mecenas privados, ni las organizaciones sociales del tipo que sean, ni —mucho menos— los partidos políticos, deben coartar su libertad ni pretender ponerla a su servicio. Un sistema de gobierno universitario que permita tales interferencias hará mucho daño a la institución.

Hay que abrogar, en este campo, un viejo dicho que se tiene como algo axiomático: quien paga, manda. Pues no; en la Universidad, como en las instituciones destinadas a la investigación o a la promoción y difusión de la cultura, quien paga no debe mandar. Ello es un grave error. Las grandes Fundaciones culturales y las grandes Universidades del mundo tienen legalmente reconocido ese poder de autogobierno frente a sus financiadores, ya sean éstos los fundadores o los Estados.

Vivimos, sin embargo, en un país en el que no hay vida institucional, ni en la Universidad ni en ninguna parte. Venimos asistiendo desde hace muchos años—yo, desde que tengo uso de razón— al sistemático apoderamiento de las instituciones públicas por los políticos que en cada momento conquistan el poder; hemos visto el continuo tejer y destejer del CSIC, del Instituto de Estudios Jurídicos, de la Escuela Nacional de Administración Pública, del INI o de la Universidad. Pues bien, frente a esta vinculación umbilical de las instituciones a la línea política imperante, hay que defender a toda costa su vida autónoma, la inamovilidad de sus cargos, su capacidad para adoptar decisiones y trazarse sus propios planes de acción, al margen del turnismo político. Esto no está ni mucho menos asegurado en la Ley de Reforma.

Por supuesto, el Estado conservará siempre un *poder general de regulación*, de planificación, coordinación y tutela sobre el conjunto del sistema, que irá acompañado de algo muy importante: el *poder de financiación de programas* de investigación y docencia especializada, en línea con las necesidades nacionales de cada momento. Ahora bien, estos poderes de orientación u ordenación general, en ningún caso deben suponer la conversión de la Universidad en un servicio administrativo, en una dependencia del Ministerio (o de las Comunidades Autónomas) sometida al poder jerárqui-

co del Estado como lo están las secciones y negociados. Tanto en el orden científico, como en el de la gestión y administración de la empresa universitaria, la institución reclama un poder de autogobierno, sin remisión a órdenes vinculantes ni a jerarquía. Por ello, la «orientación» del sistema universitario se instrumentará ordinariamente mediante medidas de fomento, no de coacción; sobre las decisiones de los órganos de gobierno de las Universidades no hay más control que el de los Tribunales.

Sólo en un marco legal de este tipo pueden las Universidades, con el paso de los años y con el respaldo social, si es que llegan a conseguirlo, volver a ser las vigorosas y fuertes Corporaciones de maestros y escolares que fueron antaño y que son hoy, todavía, en algunos países. ¿Es éste el marco que ofrece la LRU?

Intentaremos responder a esta pregunta más adelante, pero con carácter previo conviene señalar que este nuevo intento de reforma universitaria es uno más, que se inserta en una ya larga serie de proyectos anteriores, algunos culminados, otros no. Los patrocinadores de esta Ley han hablado de ella como si esto fuera un nuevo amanecer, tras la noche de los tiempos, el comienzo de la historia que ha de traernos a los universitarios toda clase de bienes sin mezcla de mal alguno. De nuevo aquí conviene hacer una breve reflexión para tomar conciencia de dónde estamos.

5. Una historia de frustraciones

Decía el juez Holmes que en las ciencias sociales una página de Historia vale más que un volumen de Lógica. Pues bien, debemos recordar, para empezar, que la experiencia nacional española desde la Ley Moyano, de 1857, hasta aquí, es la infructuosa y trágica impotencia de los sucesivos gobiernos de turno para dotar a la Universidad de una autonomía nunca alcanzada. Podríamos citar, en este sentido, unos cuantos intentos: el proyecto de Ruiz Zorrilla, de 1868, fiel a los dogmas de la Gloriosa; el plan de don Alejandro Pidal, de 1885, que era una reacción, desde dentro, contra la centralización férrea que habían impuesto los moderados con la Ley Moyano; el proyecto Silió, de 1919, uno de los más interesantes de nuestra historia, en el que se rompía una lanza en favor de la autonomía de las Universidades: fue suspendido a los tres años; por el Real Decreto de 31 de julio de 1922, en el que todavía se afirmará que «se carece de base sólida para conceder a dichas Universidades plena e indiscutiblemente la condición de personas jurídicas»; esta condición de persona jurídica se otorgará finalmente a las Universidades en 1924, pero no pasará de ser una pura declaración legal, una ficción, un engaño; después, tras el paréntesis de nuestra guerra civil, vendrán la Ley de Ordenación Universitaria, la Ley Lora, la Ley Villar, todas ellas fruto de un régimen político incapaz de dar libertad y autonomía a las Universidades (ni a ninguna otra institu-

ción); luego, la LAU, que no llegó a nacer, y, finalmente, la Ley que tenemos ante nuestros ojos. Demasiadas leyes para tan poco tiempo. Demasiados intentos para tan magros resultados \ .

Podríamos citar textos y comprobaríamos que en el último siglo ha habido muchos buenos deseos, muchos pronunciamientos, de todos los colores políticos, en los que se reconoce, o se solicita, o se exige, la autonomía universitaria: se dirá que es una necesidad singular, una característica esencial de nuestra institución; que la enseñanza no debe constituirse en un monopolio del Estado; que es necesario integrar a la Universidad en la sociedad; que, asimismo, hay que incorporar la sociedad a la Universidad; y otras afirmaciones semejantes que se han ido repitiendo desde 1857 hasta nuestros días. Las exposiciones de motivos de las distintas normas son casi siempre una crítica rotunda a la situación anterior y una defensa apasionada de la reforma que se propone, al estilo de la del señor Lazo Díaz. La realidad es que, tras cien años de intentarlo, no lo hemos conseguido.

Bueno será, por tanto, que moderemos los entusiasmos. Cuando estos fenómenos suceden en la vida estatal (sucesivos intentos fracasados de reforma institucional) hay que pensar si no se estará pretendiendo un imposible, a saber: que una Universidad estatalizada, burocrática, habilitadora de títulos profesionales, concebida como servicio público, sea, al mismo tiempo, «autónoma», con vida y patrimonio propio, con respaldo social y todo lo demás (véase lo que antes se dijo sobre los dos modelos de Universidad). ¿No habrá entre ambas cosas una cierta contradicción? ¿No ocurrirá con esto como con la empresa pública, que no puede ser «empresa» y «pública» al mismo tiempo?

6. La experiencia comparada más próxima: Francia

Puede resultar oportuno recordar en este momento un ejemplo muy próximo a nosotros, no solo geográficamente, sino también en cuanto a tradición administrativa y estructura institucional: el ejemplo francés. He aquí el testimonio de un «mandarín», de un profesor de Derecho Administrativo, Georges Vedel, gran decano de París, hoy miembro del Conseil Constitutionnel y hombre especialmente sensible a estas instituciones y a esa estructuración estatutaria de la Universidad². Sus conclusiones han sido publicadas y resultan extraordinariamente ilustrativas para nosotros.

Primera conclusión: después de la reforma ha aumentado de hecho el poder del ministro, aunque teóricamente se le han reducido los poderes. Poderes que jamás ha ejercido nunca ningún ministro desde Napoleón acá.

¹ Puede verse una exposición completa de estos intentos en J. L. Meilán Gil, *Los planes universitarios de enseñanza en la España contemporánea*, Madrid, 1970, especialmente en las páginas 14 a 40.

² Georges Vedel, *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1978, 90 págs.

Segunda: frente a lo que parecerían dos exigencias —y dos logros— de la autonomía universitaria, como son: 1) la responsabilidad de las Universidades respecto a sus títulos o diplomas, y 2) la libertad de las Universidades para contratar su profesorado, he aquí que la reacción en Francia ha sido: la negativa radical a que haya diplomas dependientes de cada Universidad y la exigencia, por parte de todos —estudiantes y profesores, sin distinción— de que haya un título nacional habilitador para el ejercicio profesional. Lo único que interesa a los estudiantes es el «título oficial» (único que abre posibilidades profesionales), y el profesorado, que dice que quiere ser autónomo, que quiere tener una Universidad autónoma, no está dispuesto a perder en ningún caso su situación funcionarial. Los profesores quieren, ante todo, seguir siendo funcionarios del Estado. Todos los grupos de estudiantes —dice Vedel—, desde la derecha hasta la izquierda, mantienen una unión sagrada para oponerse a un sistema de competencia de títulos o diplomas no reglamentados nacionalmente. A su vez, todos los sindicatos del profesorado, del color que sean, defienden ferozmente el sistema del profesor-funcionario.

Este planteamiento se repite hoy entre nosotros. Una consecuencia ineludible de una autonomía real y verdadera es ésta: separación entre título académico y título de habilitación profesional; libre concurrencia y competencia entre los primeros, reserva al Estado del segundo. En tales condiciones, libertad de selección de profesorado y desfuncionarización de los enseñantes; pero una libertad de la que cada Universidad responderá inexcusablemente: si selecciona al revés (por amiguismo, por afinidad ideológica o por partidismo), si elabora mal sus planes de estudio, si enseña lo que no debe o si enseña mal lo que debe, el producto que salga de aquellos centros se depreciará y los alumnos, especialmente los buenos (o sus familias), se alejarán de tales centros. Habrá Universidades buenas y malas; las habrá con alto nivel en unas ramas del saber y no tan alto en otras); en una palabra, serán diferentes, y todas ellas competirán entre sí por el triunfo de sus gentes (que será *su* triunfo) en la vida social.

Esto ciertamente es autonomía (que es sinónimo de libertad), pero ello exige un marco general de responsabilidad personal e institucional. ¿Es esto lo que nos ofrece la LRU? No. La LRU nos ofrece sólo un simulacro. En esto no se diferencia de la Ley Faure.

Pero volvamos a Vedel. He aquí su tercera conclusión o tercera característica de la reforma: su calificación como servicio público. Esta calificación es uno de esos conceptos mágicos, que reflejan toda una visión institucional y comportan unas consecuencias irremediables; éstas han sido, en Francia, las siguientes (según él): continuación de la dirección central, derecho a usar el servicio público por un módico precio, cosa que está inserta en la naturaleza del servicio y, como consecuencia, la proliferación y dispersión anárquica de las Universidades, puesto que en principio el servicio público es una prestación que el Estado ofrece y a la que tiene derecho

cualquier persona que reúna unas condiciones reglamentarias. Naturalmente, muchas de esas Universidades de reciente creación —dice Vedel— no merecen tal nombre.

¿No les suena a ustedes esta música?

Los resultados de esta reforma, tal como los formulaba Vedel en las reuniones universitarias de Granada de 1977 han sido los siguientes:

- Las Universidades no han cambiado, sino que se han degradado.
- La autonomía financiera es prácticamente nula, porque aunque la Ley habilitaba de alguna manera cierta autonomía, los reglamentos han venido a reducir en gran medida las posibilidades de disposición de fondos o de patrimonio.
- La autonomía docente se encuentra encorsetada por los títulos nacionales profesionales, que imponen una reglamentación bastante estricta; los cursos y diplomas estrictamente académicos, aunque teóricamente posibles, prácticamente no existen.
- La selección de alumnos es un puro régimen de cola, como es propio, por lo demás, de todos los servicios públicos, donde no caben discriminaciones de ningún tipo.
- La libertad de selección de profesorado está limitada por las habilitaciones nacionales en los niveles superiores, aunque en este punto es justo reconocer que las habilitaciones nacionales han venido a ofrecer a las Universidades unas posibilidades de elección que antes no tenían.
- Las reformas y mixtificaciones del sistema han provocado un cierto alejamiento de los antiguos elementos rectores (catedráticos y profesores agregados), que, dice Vedel, «se sienten exiliados y no se interesan más que por las cuestiones que atañen a su disciplina» (o a su personal instalación). El vacío producido ha sido llenado por gentes muy motivadas políticamente (tanto alumnos como profesores), cuyos criterios de actuación vienen determinados en muchos casos por objetivos de partido, a nivel nacional (y, por tanto, extraños a las finalidades propiamente institucionales).
- La incorporación que se ha pretendido de personalidades y fuerzas sociales al Consejo de Universidad ha estado presidida por un cierto absentismo. Se ha intentado seleccionar a personas de excesiva altura, que han acudido a las primeras reuniones, han visto que se discute mucho y se decide poco, esto es, se pierde el tiempo. Y no han vuelto.

7. Algunas conclusiones provisionales

Estas dos experiencias, propia y ajena, nos deberían hacer reflexionar. Porque una conclusión que no parece descabellada es ésta: cuando tantas personas inteligentes y capaces, dentro y fuera de nuestro país, han fraca-

sado en este buen deseo de devolver a la Universidad su autonomía y su vida institucional perdida, hay motivos para pensar que el sistema sencillamente no da más de sí. Es muy difícil que sobre las bases y el modelo de Universidad que hemos heredado pueda irse muy lejos en materia de autonomía. Si se quiere mantener un mínimo de garantía y calidad en el producto que sale de las Universidades (de lo contrario, será peor el remedio que la enfermedad) no se puede dar mucha más autonomía a una institución que no tiene, después de todo, ninguna responsabilidad exigible y ninguna sanción social (lo haga bien o lo haga mal).

En efecto, según el modelo que la LRU mantiene —la Universidad como servicio público— el sistema universitario es único y estatal (las Universidades privadas son algo marginal al sistema y de muy difícil supervivencia); las Universidades públicas son, todas, uniformes e iguales (las diferencias, los títulos o diplomas propios, van a ser algo anecdótico), sin que quepa la competencia entre ellas ni la apreciación o depreciación de unos títulos respecto a otros en el mercado. «No hay tal mercado —se dice— porque la Constitución no lo ha querido...» (T. R. Fernández), y se cita en apoyo de tal tesis la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1981 dictada en el recurso contra la Ley de Bibliotecas de Cataluña, según la cual el principio de igualdad exige la equiparación (igualdad de valor) de todos los títulos académicos, cualquiera que sea el centro donde se obtengan³. Esto es un error, como enseguida diré, pero antes acabemos de exponer las cortas alas que ese simulacro de autonomía tiene en un sistema universitario estatalizado.

En efecto, los defensores de la autonomía, dentro de este modelo de Universidad estatalizada, afirmarán que no es un servicio público cualquiera sino un servicio que ha sido siempre, en mayor o menor medida, autogestionado, como una exigencia de la libertad de cátedra y la libertad científica, consustanciales a la institución (Vedel, T. R. Fernández). Pero ambas libertades son sobre todo libertades personales con un pálido reflejo institucional. La autonomía es *sólo* «autonomía para la ciencia y no otra cosa». Ello exige una cierta distancia o defensa de la institución frente a injerencia del aparato de poder estatal en la labor científica pero *no alcanza a evitar una tupida y complicada red de reglamentaciones, que son consecuencia inevitable de su naturaleza institucional*. La Universidad —cada Universidad— seguirá sometida a dos series de limitaciones muy importantes; de una parte, las reglas del Ordenamiento Jurídico General de las Instituciones del Estado, aun cuando se las dote de una cierta flexibilización en algunos aspectos (por ejemplo, en cuanto a la intervención previa del gasto o a las incompatibilidades), y de otra parte, los planes, reglas, criterios y normas uniformes que se impongan al sistema en su conjunto

³ T. R. Fernández, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1982, 73 págs..

y que éste traslade a cada una de las piezas que lo componen (planificación, dirección y coordinación de todas las Universidades, creación de nuevos centros, selección y admisión de alumnos, planes de estudio, etc.)⁴.

En estas condiciones, las posibilidades de autonomía son cortas. La pretendida escisión entre la autonomía científico-docente y la autonomía institucional de cada Universidad (de funcionamiento económico-administrativo) es imposible. La autonomía es inescindible y la primera, a la larga, depende en gran medida de la segunda. Por ello, todos estos intentos de devolver a la institución su autonomía perdida, más que un replanteamiento de la naturaleza y el anclaje oficial (estatal) de la institución, tratarán sólo de asegurar que las decisiones en materia de enseñanza e investigación queden en manos de quienes protagonizan esta función con carácter principal (sin injerencias externas, ni tampoco internas, de estamentos o elementos ajenos a la función principal)⁵. Esto es lo más que se puede conseguir. Y ni siquiera esto consigue, como veremos, la LRU. No nos engañemos: la nueva Ley es sólo un paso más, una nueva variante dentro del sistema que arrastramos desde la Ley Moyano. No es, en modo alguno, un cambio de sistema.

Ahora bien, ello no tiene que ser necesariamente así, ni basándose en el artículo 27 de la Constitución ni en el artículo 149.1.30. Ninguno de ambos preceptos exige este sistema estatista inexcusablemente. Antes al contrario, el último de los preceptos citados distingue entre titulación académica y titulación profesional, y reserva al Estado la regulación de las condiciones de obtención y homologación de títulos. Sería perfectamente pensable separar unos de otros, referir las facultades del control del Estado única y exclusivamente a los títulos profesionales, dejando a las Comunidades Autónomas y a las propias Universidades la configuración y dispensación de sus títulos académicos. Y ello, tanto si son públicas como si son privadas. La financiación se distribuiría entre todas ellas mediante un fondo nacional que se repartiría con criterios objetivos. Sería una reforma radical, de consecuencias múltiples en el sistema. Aun con sus riesgos, la juzgo deseable. Constituiría una fórmula adecuada para atribuir a las Comunidades Autónomas, casi sin limitación alguna, la competencia sobre las Universidades (lo cual es, por otro lado, inevitable) y el Estado se reservaría aquello de lo que verdaderamente no puede hacer dejación: la regulación y el control de las profesiones en todo el territorio nacional, en condiciones de igualdad y de unidad.

⁴ Vid. T. R. Fernández, *La autonomía...*, cit., págs. 55 y sigs.

⁵ Así, T. R. Fernández, *La autonomía...*, cit., pág. 52. Más que una defensa de la Universidad frente al Estado, lo que este autor parece propugnar es una defensa frente al principio de mocrático interno, asambleario y de cogestión estamental que ciertamente no le es aplicable como principio de organización y gobierno. La «autonomía para la ciencia» que se postula implica un principio jerárquico en la forma de organizar y dirigir la Universidad. «La ciencia —dice— es necesariamente jerárquica.»

Las consecuencias de una tal decisión serían, como digo, múltiples: las Universidades quedarían vinculadas a los gobiernos regionales, que asumirían la financiación ordinaria de las mismas con cargo a sus propios fondos (los que cada año integren su presupuesto, cualquiera que sea su procedencia). Junto a esto, existiría un fondo nacional de inversiones en materia de enseñanza e investigación, que existe en todos los Estados federales y que tiene cada día más importancia en Alemania o Estados Unidos; cada Universidad competiría con las demás no sólo en la búsqueda de fondos, sino también de profesores y alumnos de calidad; desaparecería, por innecesario, el Cuerpo Nacional de Catedráticos y también la cátedra vitalicia; cada centro organizaría sus enseñanzas y planes de estudios, de acuerdo con sus criterios; en todo caso, los alumnos tendrían que superar al final las pruebas de habilitación profesional, ante Tribunales nacionales integrados no sólo ni fundamentalmente por catedráticos, sino por representantes elegidos de las distintas profesiones, sobre la base de programas y niveles de conocimientos previamente establecidos; las retribuciones, dedicaciones, calendario escolar y demás normas reguladoras de su actividad quedarían a la libre decisión de cada Universidad; éstas serían dueñas y titulares de sus bienes y derechos, no sólo con una titularidad ficticia —fiduciaria— como son hoy, sino real, como auténticas corporaciones-empresa, con amplias facultades en la gestión de su patrimonio; y así en todos los demás aspectos de su vida institucional. El control ministerial, burocrático y ordenancista, que hoy agobia a nuestros centros (y que la nueva ley se limita a trasladar de Madrid a las capitales regionales) se sustituiría por el único control eficaz: el control oficial —estatal— del resultado final; y el control social que ejerza el mercado sobre el valor de los títulos académicos⁶. En definitiva, como en cualquier otro orden, si el producto final que sale de una determinada Universidad es, a la postre, de mala calidad, será desechado tanto por el Estado como por la sociedad. Y aquel centro sufrirá tal sanción social, que le obligará a cambiar de dirección. Como cualquier otra empresa, ni más ni menos.

Todo esto es, hoy por hoy, ciencia ficción; para mí, un bello sueño. Las tesis que aquí se defienden, de libertad y responsabilidad social para las instituciones universitarias, están muy lejos de los planteamientos ideológicos y políticos que han inspirado la LRU. ¿Va a ser ésta una solución? Yo no lo creo. Y no porque sea una mala ley —es, quizá, la mejor de las posibles, a pesar de algunos errores de bulto—, sino porque es una más, un paso más, en una dirección equivocada; en la dirección de un sistema que ha agotado todas sus posibilidades y es incapaz de responder a las ac-

⁶ Alfredo Gallego Anabitarte, uno de los grandes universitarios de este país, con quien he hablado largamente de estas cuestiones, siempre suele decir, recordando sus largos años de estudio en Alemania y Estados Unidos: «Los profesores de Universidad están para investigar y transmitir los saberes... ¡Que examine el Estado! Este será su mejor control.»

tuales necesidades sociales. Pero esto es lo que hay, y, por tanto, volvamos a la LRU para terminar brevemente esta ponencia que se me pidió.

8. Análisis y juicio sobre la LRU

He dicho que no es una mala Ley, que va todo lo lejos que se puede ir dentro del sistema (si se me apura, diría que incluso más de lo que se debe ir en un sistema sin sanción ni responsabilidad), si bien adolece de algunas contradicciones y algunos errores de bulto, que son fruto del prejuicio socialista. Las dos cuestiones que, después de todo lo dicho, hay que tratar de verificar en la LRU son: 1) ¿cómo ha quedado resuelto en la Ley el problema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas?; ¿a quién han sido atribuidos los poderes de regulación, coordinación, planificación, tutela y control sobre las Universidades?, y 2) en la forma en que ha quedado estructurada la institución, ¿puede ésta desarrollar una vida propia, acorde con sus finalidades y al abrigo de los intentos de manipulación de unos y otros?; ¿queda, en definitiva, asegurada su autonomía? ¿Con qué alcance?

Por lo que se refiere a la primera cuestión, pienso que la solución de la ley es bastante equilibrada, configurando la materia universitaria como una «tarea común» (de acuerdo con el modelo alemán, tras la reforma constitucional de 1969) entre el Estado y las Comunidades Autónomas; a aquél se le reserva la competencia para dictar las normas y criterios básicos sobre la enseñanza superior y al mismo tiempo la regulación de todas aquellas materias o aspectos que deban tener carácter uniforme en toda la nación; a las Comunidades se les encomienda, por el contrario, la mayoría de los poderes de decisión, la regulación concreta, la aplicación a cada caso de aquellos principios básicos.

Podríamos decir que el Estado se reserva la competencia de aprobar leyes o normas-marco, definidoras de los principios, exigencias, requisitos, caracteres generales, que ha de reunir la Universidad y sus actividades ⁷; en

⁷ Así, corresponde al Gobierno: determinar con carácter general el número de centros y las exigencias materiales y de personas mínimos necesarios; establecer la estructura general de los órganos de gobierno y el contenido mínimo de los estatutos; establecer los procedimientos de selección para el ingreso en los centros, que habrán de tener carácter uniforme en toda España; determinación de los títulos oficiales y declaración de validez en todo el territorio nacional; aprobación de los planes de estudio obligatorios y control de los que fijen las universidades (para asegurar su suficiencia); regulación básica del *status* funcional del profesorado universitario y su régimen retributivo, que tendrá carácter uniforme en todas las universidades; regulación básica del régimen económico financiero y patrimonial y determinación * del techo que podrán alcanzar las tasas académicas; regulación normalizada de la contabilidad, y otras análogas. En todas estas funciones, de ordenación general, el Estado está asistido por un órgano de informe y asesoramiento, de carácter nacional, que es el Consejo de Universidades, en el que se integran los consejeros de las Comunidades Autónomas y que preside el propio ministro, con fuertes poderes en su seno. A este Consejo se le reconoce en algunos aspectos poder reglamentario directo sobre las universidades.

gran medida, la propia LRU es una ley-marco, con referencias constantes a las futuras normas de la Comunidad Autónoma, a la que se encomienda la competencia para adoptar las decisiones; entre otras, las siguientes:

- Creación de la Universidad (art. 5.º).
- Creación y supresión de Facultades (art. 9.º).
- Creación y supresión de Institutos de Investigación o firma de convenios de colaboración con entidades públicas o privadas (art. 10).
- Aprobación de los Estatutos de la Universidad (art. 12), de acuerdo con el «marco» aprobado por el Estado.
- Nombramiento del presidente del Consejo Social (art. 14.4.º), máximo órgano de gobierno económico-administrativo; y del rector de la Universidad, máximo órgano de gobierno en el orden académico.
- Regulación y designación de la representación social en el Consejo Social de la Universidad (art. 14.3.º, *b*),
- Regulación complementaria del *status* funcional del profesorado (artículo 44.1).
- Aprobación de las tasas académicas, dentro de los límites fijados con carácter nacional (art. 54.3, *b*).
- Autorización previa de las operaciones de crédito que quieran concertar las Universidades (art. 54.4, *f*).
- Autorización previa de los costes del personal funcionario (tanto docente como no docente) de la Universidad (art. 54.4).
- Autorización previa de las transferencias presupuestarias de gastos de capital (art. 55.3).

Esta es, en sus grandes líneas, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la Universidad. A la vista de ella y teniendo en cuenta la fuerte presencia que en el Consejo Social están llamados a tener los órganos de gobierno regional (o sus representantes), puede concluirse que las Universidades quedan fuertemente enraizadas (o enfeudadas, según evolucionen las cosas) en las distintas regiones españolas. El antiguo sistema universitario nacional único, gobernado y dirigido desde el Ministerio, ha quedado con esta Ley despiezado en diecisiete subsistemas, que mantienen todavía una cierta unidad básica (de financiación y régimen jurídico), pero que en gran medida pueden llevar una vida propia y separada de los demás. La toma de decisiones y el poder ejecutivo, tan importante en nuestros días, quedan entregados al gobierno regional. Esto era, ciertamente, inevitable, no tanto por el mandato constitucional (pues nadie sabe todavía cuál es el contenido y alcance de esa «competencia plena» de que hablan los artículos 15, 16 y 31 de los Estatutos catalán, vasco y gallego, respectivamente), sino sobre todo por el clima

político y cultural en el que se han desarrollado estas autonomías (que arrastran a todas las demás)⁸.

Ahora bien, ¿es ello bueno para la institución? Creo firmemente que en algunos casos así será: cuando la Universidad encuentre detrás de sí una región y una sociedad potentes, conscientes de la prioridad de estas tareas. En otros casos, sin embargo, las cosas no van a mejorar con esta «regionalización» de las Universidades. Y tanto en unos como en otros, se abre ante nosotros un grave riesgo: el del provincianismo universitario, el nepotismo creciente, la práctica de una continua endogamia académica (casándose con los de la propia tribu), que se alimente de su propia mediocridad.

Esto es impensable que ocurra en Estados Unidos, Canadá o Alemania (países todos ellos federales, con análoga estructura político-administrativa), por la sencilla razón de que se da en las Universidades, en esos países, una sana y estimulante competencia de títulos académicos, pero puede muy bien ocurrir entre nosotros, dado que, según la LRU, todos los títulos son equivalentes y habilitan para el ejercicio profesional en todo el territorio nacional. La Ley ha tratado de poner a esto algún remedio (por ejemplo, la obligación de sacar a concurso nacional las plazas vacantes en el plazo de un año, art. 39.5) o el proceso de revisión de las decisiones adoptadas por las comisiones de selección en los concursos (que regula el art. 43). Pero aun así, el margen de maniobra y de influencia de cada Universidad sobre la selección de su profesorado va a ser considerable, dadas las amplias facultades discrecionales y la fuerte presencia en los Tribunales que se prevén en los artículos 35, 38 y 39 de la Ley. La afirmación de principio contenida en el artículo 41 (respeto a los principios de mérito y capacidad, designación de los miembros de las comisiones de selección con criterios objetivos) no deja de ser eso; una afirmación de principio y un buen deseo. Todo el que conozca un poco de cerca estos lances coincidirá conmigo en que si hasta aquí ha ocurrido lo que ha ocurrido en las oposiciones, siendo éstas un proceso *público*, un test exhaustivo (con sus seis ejercicios) y un régimen de designación de Tribunales mayoritariamente por sorteo, ¿qué no puede ocurrir en adelante?

Ciertamente uno de los elementos de toda autonomía es la capacidad de seleccionar su propio profesorado, pero éste, que es un excelente siste-

⁸ Los testimonios de los líderes políticos catalanes y vascos han sido en este tema contundentes: las universidades son *suyas* y quieren asumirlas como tarea propia. Las propias instituciones así lo han manifestado igualmente a través de sus claustros y autoridades académicas, habiéndose llevado a cabo ya acciones significativas en este sentido (cambio de nombres, explicaciones en lengua vernácula, congelación de puestos de trabajo, etc.); por otro lado, todo el mundo conoce el gravísimo riesgo —de largo alcance— que se corre con las autonomías regionales en materia educativa: la llamada por unos «revolución cultural vasca» y el llamado por otros «catalano-monroísmo». Esto es algo que no se puede ignorar. No puedo detenerme ahora en estos problemas. Séame permitido remitirme a un trabajo mío sobre el tema: «El Estado de las autonomías, realidad política e interpretación jurídica», en el volumen colectivo *La España de las autonomías*, vol. II, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.

ma cuando se acompaña de la consiguiente responsabilidad (cada Universidad soporta las consecuencias de sus errores) puede no serlo si se inserta en un modelo como el nuestro, oficialista e irresponsable.

Entramos así en la segunda gran cuestión que nos planteamos: ¿Se le otorga realmente a la Universidad la autonomía que se proclama?; ¿quién es la Universidad? La Exposición de Motivos se refiere a este tema con las siguientes palabras:

Esta doble referencia constitucional exige efectuar un nuevo reparto de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades, que se manifiesta en la autonomía estatutaria o de Gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado.

Y el artículo 3.º de la Ley, en una formulación maximalista y de principio, la configura con este contenido:

En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

- a) La elaboración de los estatutos y demás normas de funcionamiento interno.
- b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.
- c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- d) El establecimiento y modificación de sus plantillas.
- e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.
- f) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.
- g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.
- h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- i) La expedición de sus títulos y diplomas.
- j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.
- k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1.º de la presente Ley.

A juzgar por ambas declaraciones, parecería que estamos ante un *cuadro de libertad* de acción con intervenciones excepcionales; sin embargo, cuando uno recorre el texto articulado de la ley, el sistema se nos aparece más bien como un *cuadro de intervencionismo* continuo con islotes de libertad de decisión.

Para comprobarlo, basta remitirnos a la larga lista de aprobaciones y autorizaciones que competen a los gobiernos regionales y que han quedado

más atrás consignadas, a las que hay que añadir los poderes normativos y de ordenación general del Estado, que también se relacionaron (véase anteriormente nota 7); entre estos últimos, merecen destacarse los siguientes ⁹:

- Regulación del acceso a la Universidad y selección de alumnos.
- Regulación de los deberes y responsabilidades de los alumnos en los centros.
- Aprobación de los planes de estudio («homologación» le llama púdicamente la Ley, pero es un acto de aprobación vinculante).
- Reconocimiento de títulos oficiales (la colación de otros diplomas y títulos por cada Universidad, a que se refiere el artículo 28.3, va a ser algo puramente simbólico).
- Fijación de las tasas académicas máximas que pueda percibirse.
- Aprobación del régimen y *status* funcionarial básico del profesorado, de su dedicación y sus retribuciones (con posible legislación complementaria de las Comunidades Autónomas). La Universidad puede conceder retribuciones complementarias, pero ello —no se olvide— con autorización previa de la Comunidad Autónoma.
- La sumisión al más estricto control del Estado en cuanto a la administración y disposición de todos sus bienes afectos, las cuales —dice el artículo 53.3— «se ajustarán a las normas generales que rijan en esta materia», esto es, la Ley del Patrimonio y la Ley General Tributaria; lo cual supone transformar la pomposamente declarada «titularidad de los bienes» (art. 53.1 y disposición transitoria 12) en una «titularidad fiduciaria», sometida en todo momento al control estatal.
- Los poderes de modificación de las plantillas que se dicen otorgados a la Universidad van a ser a la hora de la verdad muy relativos, por cuanto aquéllas se habrán de ajustar, de una parte, a los planes de estudio aprobados por el Gobierno y, de otra, dice el artículo 47.2 y 4, a las «necesidades mínimas» que exige el artículo 5.º (también establecidas por el Gobierno) y a la «proporcionalidad que permita la realización de una carrera docente».

Podríamos así seguir desmenuzando una tras otra la multitud de intervenciones que van a seguir pesando sobre las Universidades (no digamos nada las que pueden provenir de un hábil condicionamiento en la asignación de fondos por el Estado), pero no creo que ello sea necesario para concluir, como no podía ser de otra manera, que se ha otorgado toda la autonomía que era posible —todo lo que el sistema permitía—, pero a la postre, mucha menos que la que se proclama, mucha menos que la que ostenta cualquier Universidad pública inglesa o norteamericana. Claro que al lado de lo que ha venido ocurriendo en los últimos años —la primera fuente del

⁹ Se incluyen aquí no sólo los que se atribuyen directamente al Ministerio, sino también los poderes que se encomiendan al Consejo de Universidades, que estará dominado por aquél.

derecho y de las decisiones era, en nuestros Rectorados, el télex del Ministerio— el paso es de gigante. Pero, insisto, ha sido mayor, a mi juicio, el reconocimiento de autonomía regional que de autonomía universitaria.

Hay que hacerse finalmente una pregunta: ¿Quién es el beneficiario principal de esa autonomía institucional? Pues resulta que las decisiones fundamentales de gobierno no se atribuyen siempre a la autoridad académica (el Rector y la Junta de Gobierno), sino, en muchos casos, al Consejo Social, órgano integrado en su mayoría (en sus tres quintas partes) por gentes ajenas a la Universidad.

En principio, el Consejo Social es una innovación certera y puede ser una eficaz ayuda para la Universidad, pero ello dependerá de quién se integre en él, cosa que no sabemos todavía. Es muy de temer que esas tres quintas partes de sus miembros sean la intromisión del poder político y sindical, disfrazados de intereses sociales. La manipulación política ha sido el pan nuestro de cada día en la vida de nuestras instituciones, como decíamos al principio de estas páginas. Hay que evitar que esto se dé una vez más en el Consejo Social. Si así ocurriera, la autonomía universitaria recibiría un duro golpe. Sería un engaño. No se olvide que el citado Consejo tiene poderes tan formidables como los siguientes:

- Proponer la creación de Facultades, Institutos y Escuelas (arts. 9.º y 10).
- Aprobación de los presupuestos y de los programas de actuación (artículo 14).
- Control de las actividades de carácter económico y del rendimiento de los servicios (art. 14).
- Regular la permanencia de los alumnos en los centros (art. 27.2).
- Decidir la amortización, o el cambio de denominación o categoría de las plazas vacantes (art. 39).
- Asignar retribuciones complementarias (art. 46).
- Modificar las plantillas (art. 47).
- Acordar transferencias de gastos entre distintos capítulos del presupuesto (art. 55).
- Fijar las tasas para estudios complementarios (art. 54.3, *b*).
- Autorizar la adquisición de bienes de equipo (art. 56.3).

Se me dirá que son el Claustro y la Junta de Gobierno quienes tienen encomendada «la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad» (art. 15) y el «gobierno ordinario de la misma» (art. 16) y que el Rector es el órgano ejecutor de todos los acuerdos y el titular de todas las competencias no atribuidas expresamente a otros órganos (art. 18). Todo ello es cierto, pero quien tenga experiencia de la gestión administrativa sabrá hasta qué punto la elaboración y aprobación del presupuesto y el control sobre sus partidas son decisivos para condicionar la actividad y la vida de las organizaciones. Así, pues, el Consejo Social no va a ser el anti-

guo Consejo de Patronato, que nunca llegó a funcionar, sino algo bastante más importante. Bienvenido sea, pero pongámoslo a salvo de las manipulaciones políticas.

9. Conclusión final

Poco queda ya que decir. Alguien ha escrito recientemente: «La crisis universitaria no es coyuntural, sino estructural; nuestra Universidad es anacrónica..., no es una fábrica de conocimientos, sino de diplomas.» Suscribo plenamente este juicio de Mario Bunge. En una sociedad tecnológica, en un mundo donde lo que cuenta es la ciencia y el *know how*, en un país que paga al año inmensas cantidades de *royalties*, donde no hay apenas investigación, nuestra Universidad fabrica miles y miles de licenciados, que, pobremente formados, salen con sus títulos bajo el brazo y pasan a engrosar las filas del paro. La LRU no ofrece una solución a este estado de cosas. Un ilustre intelectual español, el profesor Aranguren, afirmaba con algo de exageración, hace algún tiempo, que nuestra Universidad no tenía solución, que había que destruirla y volverla a hacer. El entusiasta intento socialista no nos ofrece, ciertamente, una nueva construcción. Se limita a apuntalar las paredes del viejo edificio.

G. A. O. *

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.