

POLITICA Y PLANIFICACION EDUCATIVA

DEL PROBLEMA AUTONOMICO (ANALISIS COMPARADO DE LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA)

POR

ANGEL GONZALEZ HERNANDEZ y JUAN SAEZ CARRERAS

«Además, la Constitución española ha venido a revisar el tradicional régimen jurídico-administrativo centralista de la Universidad Española, al reconocer en el número 10 de su artículo 27 la autonomía de las Universidades. Por otra parte, el título octavo de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía han efectuado una distribución de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos. 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».

(Del «Preámbulo» de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria).

INTRODUCCION

«Un nuevo reparto de competencias... entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades»: *el tema de la Autonomía en materia de enseñanza universitaria va a ser eje fundamental a través*

del cual vamos a vehicular el análisis de nuestra actual Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Si escogemos este problema como unidad básica de desarrollo hemos de reconocer que no han sido sólo las consideraciones metodológicas las que han privado en nuestra decisión (debido a la potencialidad o virtualidad expositiva que para nosotros presenta expresar un área de trabajo en función de uno de sus múltiples ejes de referencia que lo significan), sino, y fundamentalmente, por intentar responder al espíritu y a la letra de la ley que, salvo bruscos cambios en la conducción social de nuestro país, va a ser el marco donde van a tener (o buscar) sentido gran parte de decisiones que afectarán (en alguna medida) el destino de los que bajo el pábulo de la Institución Universitaria se hallan. Bajo, sobre, o tras el tema de la autonomía se hallan fuertemente enlazadas, en el ámbito universitario, una serie de cuestiones tan complejas como la que tomamos para conducir nuestro trabajo: el problema de las oposiciones, de la selección y formación de profesorado, de la libertad de docencia e investigación, del gobierno y de la administración universitaria, de los recursos a los que la universidad acude para mantenerse, de expedición de títulos o de elaboración de planes de estudio... éstos, y no pocos más, conforman un amplio panorama estructural de bloques-problemas que mantienen su unidad e interrelación bajo la mirada de aquél que impone una perspectiva más general. No queremos decir que cada uno de los problemas señalados no merezca de por sí sólo un detenido análisis, puesto que la diferenciación detallada de cada uno de ellos en el contexto institucional y social en donde se incardina, llevaría a interesantes resultados. Pero ello, no responde a las intenciones de este trabajo y a las limitaciones que de orden material se nos impone. Tampoco queremos decir que no haya otra mirada diferente a la elegida por nosotros para desarrollar toda esta problemática. La cuestión de la libertad de cátedra, o el problema de las universidades privadas-universidades públicas, la democratización de la Universidad, etc... son cuestiones con un suficiente grado de generalidad para centrar los distintos bloques temáticos que surgen respecto a la enseñanza universitaria. A pesar de todo, y por todo, hemos elegido la cuestión autonómica. *La mirada desde la autonomía universitaria* hacia esos otros problemas de la institución es, hoy, la del centro que gravita sobre sí para extenderse en un terreno sólo abarcable y comprensible en su conjunto, donde la gran parte de las contradicciones que se manifiestan en derredor adquieren un más exacto sentido que el hasta ahora propuesto por las más diversas ideolo-

gías en el poder. Es posible que en las intenciones de los redactores y conductores de esta ley no se halle el proyecto de sobrepasar las palabras grandilocuentes de otras leyes y proyectos anteriores, pero, quizás, nunca se encuentre como hoy la circunstancia que la tan mítica, defendida (y también denostada) autonomía para la universidad pueda manifestar sus verdaderas, si es que las tiene, posibilidades.

Pero además, existe para nosotros un argumento de fuerte peso que anula el contraargumento que pudiera esgrimirse contra nuestra decisión de centrar el análisis de la temática universitaria española a través del «filtro» de la autonomía: y es que creemos que el tratamiento de la institución universitaria debe hacerse desde una concepción más amplia de la misma, capaz de recoger las interpretaciones más reductoras, frecuentes, por otra parte, en los estudios sobre educación superior. Precisemos este punto.

I. CONSIDERACIONES METODOLOGICAS

Ha sido de alguna forma una constante el que se viera, en la literatura sobre sociología de las organizaciones, la Universidad como una «organización profesional». Son dos representantes y defensores ya clásicos T. Parsons y A. Etzioni. En el análisis crítico que Parsons hace a la obra de Weber (1) es el concepto de autoridad el que centra la atención de su desarrollo. Parsons distingue entre «autoridad basada en la competencia legal» (es decir, unida a una posición en la estructura jerárquica) y «autoridad profesional», cuyo fundamento se encuentra en la «competencia técnica». Aun admitiendo la dificultad de diferenciar en la realidad estos tipos de autoridad profesional (2), estima más adecuado el modelo profesional capaz de dar explicación de organizaciones más complejas. O con otras palabras: Parsons pone en cuestión el modelo burocrático («jerárquico administrativo») de Weber. Mientras éste tiende a la verticalidad y a la jerarquía burocrática, en el de Parsons, el modelo profe-

(1) Cfr. la obra de M. WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Köln, Kiepenheuer u Witsch, 1956. El texto de PARSONS se encuentra en la «Introducción» que hace a la edición de W. Hodge, London, 1947, págs. 52-53. Nosotros hemos seguido los análisis que respecto a estas obras ha realizado A. FRISCHKOFF en «L'Université: une organisation «sui generis»?», *Cahiers Internationaux de Sociologie*, P. U. F., vol. LVII, 1974, págs. 341-358. Evidentemente la obra de Weber la poseemos en castellano con el título *Economía y sociedad*, Edit. F. C. E., México, 1972.

(2) PARSONS: pág. 53, y FRISCHKOFFS pág. 342.

sional tiende a dar explicación de un tipo de estructura que halla su fundamento en la igualdad de estatuto. Este es, pues, para él, el modelo imperante en las universidades del mundo occidental: aquél cuya característica principal se manifiesta en un declarado impulso a la nivelación de estatutos y competencias.

El error del modelo burocrático de Weber se halla, para Parsons, en su olvido del concepto, fundamental en sociología de la organización, de autoridad profesional. Obsesionado, ante todo, y en general por los «procesos de burocratización» de la Universidad, y de los centros de investigación (Institutos) en particular, Weber cree poder constatar en esta institución (como en todas las grandes organizaciones) una jerarquización progresiva de estructuras a la que acompañaba, como resultado, una dependencia creciente de ciertas categorías de personal. Esto por una parte, y por otra, se manifestaba una concentración excesiva de poder que llegaba a extenderse de modo semejante hasta los medios de producción (3). La conclusión, para el área que nos movemos es evidente: Weber pensaba que el desarrollo de las estructuras de poder racionales y burocráticas tenían o provocaban un efecto determinante sobre el tipo de educación y formación (4) de un país, lo que, por otra parte, favorecía de modo muy notable la formación de especialistas y expertos (5).

Etzioni sigue considerando, en la línea de Parsons, que la Universidad es, ante todo, una organización profesional (6). Y como Parsons, insiste en encontrar en la autoridad el eje revelador de este tipo de institución. Así, mercede la pena señalar un matiz interesante en la diferenciación que hace entre «autoridad profesional» y «autoridad administrativa». Mien-

(3) WEBER: pág. 723, y FRISCHKOPF: pág. 342.

(4) WEBER: pág. 735.

(5) La relación entre el sistema educativo occidental y el mundo de la producción se ve también en la sugerente *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Editorial Península, Barcelona, 1975), en donde M. WEBER señala que la economía capitalista, surgiente y desarrollista en Europa con la revolución industrial, va a encontrar en la Reforma la legitimación y la puesta en marcha de esas virtudes tan caras al capitalismo como el trabajo metódico, el sacrificio por la empresa, la templanza... en suma, el esfuerzo individual. La extensión de este *individualismo*, por lo demás nada extraño a nuestro contexto cultural en donde prima el narcisicismo más sofisticado (Sonnati) de esta «cualidad» cultural, ética y económica, tuvo su cultivo a través de las escuelas cristianas, y en general, por la Iglesia. Como matiz: a pesar de los logros obtenidos actualmente por la educación para el «trabajo en equipo», el espíritu de competición individual está aún fuertemente arraigado e la mentalidad occidental, y por supuesto, en el ámbito europeo.

(6) ETZIONI, A.: *Les organisations modernes*, Gembloux, Duculot, 1971, páginas 137-168.

tras la primera apoya esencialmente su fundamento sobre el «conocimiento» («Sur la connaissance»), la segunda, un acto administrativo, encuentra su justificación en el hecho «de estar conforme» (D'être conforme) con la orden dada a nivel superior por una parte, y por otra, con las «reglas» establecidas para el funcionamiento de la organización. Y Etzioni va aún más lejos: estos dos modelos son incompatibles porque tienen diferentes implicaciones. El modelo profesional implica la «autonomía» (7), el administrativo la «subordinación».

Ahora bien, los modelos anteriormente escritos se encuentran incapacitados para dar explicación de toda la fenoménica universitaria. Sus visiones son unilaterales y parciales (8). Veamos algunos argumentos.

1. La separación de los modelos es pura artificialidad. Están implicados en la vida universitaria en la medida en que es organización. O como matiza Molitor: «diversas características de la forma profesional de la *vie de travail* responden directamente a ciertas formas burocráticas de organización» (9). Una institución tan compleja como la universitaria no puede reducirse a un único tipo de organización (10), y mucho menos intentar dar fe de ella desde solo uno de estos tipos (11).

2. Puede trascenderse aún este planteamiento e ir más allá de las

(7) ETZIONI: pág. 139.

(8) MOLITOR ha puesto de manifiesto estas insuficiencias de los modelos burocráticos y profesionales de organización para dar cuenta de la realidad universitaria en «Chercheurs scientifiques et organisation industrielle», Dissertation doctorales de l'Université Catholique de Louvain, 1971. Cfr. en FRISCHKOPF: pág. 343.

(9) MOLITOR: pág. 9, y FRISCHKOPF: pág. 343.

(10) MOLITOR va aún más lejos cuando afirma: «La source ou la légitimité de l'autorité bureaucratique (et donc du contrôle) ne diffère pas sensiblement de celle de l'autorité professionnelle», pág. 12, y FRISCHKOPF: pág. 343.

(11) Una reflexión, que creemos importante, nos surge: no es este un sólido argumento contra los que defienden la autonomía universitaria en la línea profesional y absoluta, tal y como hace BOCHENSKI, I. M., en «Autonomía de la Universidad», *Aporía*, núms. 7-8, 1966, págs. 205-215. Recojamos su argumentación:

«La Universidad es la ciencia institucionalizada, la teoría institucionalizada. Está dedicada de modo primario, y ante todo, a la investigación pura, al saber teórico. Es, incluso, el único recinto de la teoría pura dentro de la sociedad, pues tanto el Estado como la Iglesia son instituciones prácticas. El arte es otro ámbito no práctico, pero que no se ha institucionalizado. Resulta así, que la Universidad representa en la sociedad la institución única de la teoría. Esta es la razón por la que debe ser autónoma. No es ni un departamento estatal ni un servicio eclesiástico, sino que constituye, según expresión medieval, un tercer poder junto a los otros dos. No debe subordinarse a ninguno de ellos ni a cualquier otro poder, sino que debe ser autónoma y, en cierto modo, soberana»; en pág. 209.

No es necesario insistir en el hermetismo de este planteamiento y la descontextualización que se produce cuando se olvida el entorno en que se mueve esta institución y la *dinámica interna* y *externa*, ineluctable, a la que se ve sometida.

cuestiones apuntadas por Molitor, Etzioni o Weber. Esto es lo que hace Baldrige cuando centrando su atención sobre los temas de «poder» y «conflicto» según se manifiestan en la Universidad (12) rechaza los modelos burocráticos y profesionales no como tales modelos, sino como modos de aproximación al estudio analítico de la realidad universitaria. El modelo crítico de Baldrige tiene como objeto el cuestionar el planteamiento de Millett (13) para quien la Universidad constituye una «comunidad de poder» fundamentada sobre una adecuada «dinámica de consenso». De esta forma podemos recoger los argumentos de Baldrige.

2.1. Rechaza el modelo burocrático por su inadecuación para analizar cuestiones fundamentales de la vida universitaria, como son las formas «informales» de poder y de influencia, los «procesos» de poder (y no solamente las estructuras formales), así como la «elaboración» o la «génesis» de sus políticas (14).

2.2. Rechaza el modelo profesional porque sobrecarga el carácter académico de la *toma de decisión*, hecho social característico, por otra parte, de este tipo de institución. Ahora bien, esta circunstancia disminuye el valor analítico de este modelo ya que no es una categoría codificada de trabajo o de investigación. Y no lo es por el carácter o la dimensión normativa que implícitamente se encuentra en él. Pero hay más: este

(12) BALDRIDGE, J. V.: *Power and Conflict in the University*, J. Wiley and Sons, New York, 1971, págs. 9-26.

(13) J. D. MILLETT: *The Academic Community*, Mc Graw-Hill, New York, 1962. Frischkopf da la razón a Baldrige cuando comenta: «En effet, la valeur analytique de concepts tels que «communauté de pouvoir» est pour le moins douteuse. Car de tels concepts véhiculent facilement des idéologies dans la mesure où ils ne font que nommer ce qui devrait être analysé» (pág. 344).

(14) De esta forma se presentan como meritorios los trabajos, entre otros, de Salvador GINER: «Libertad y poder político en la Universidad española: el movimiento democrático bajo el franquismo (en *Sistema*, núms. 24-25, junio 1978, págs. 19-59), y de J. L. PESET: «De la Universidad de ayer a la de hoy», en el colectivo *Sobre la Universidad*, Edit. Mensajero, Bilbao, 1982, págs. 21-55.

Este último comienza su ponencia afirmando: «A lo largo de mi exposición, estudiaré uno por uno los siguientes aspectos, que me parecen básicos a la hora de entender qué ha constituido básicamente nuestra universidad. Por una parte, considero necesario analizar la organización del poder y el gobierno académico...» (pág. 21).

Y el de GINER: «Este ensayo intenta comprender y analizar algunos aspectos importantes de una dimensión descolante de la cultura española contemporánea: la Universidad durante la época del régimen político que imperó de 1939 hasta 1977. Atenderé en él a las relaciones cambiantes del poder político, las mudanzas sociales generales sufridas por el país y las gentes directamente ligadas a la enseñanza y a la indagación científica superiores: estudiantes, profesores e investigadores. Hay, por tanto, tres elementos en este análisis: el Estado (y en especial su modo específico de dominación), la sociedad civil y las universidades (y en particular las ideologías y comportamiento político de sus miembros, los universitarios» (pág. 19).

modelo de explicación presenta un gran handicap; y es que no permite dar cuenta de otros modos de toma de decisión en el seno de la Universidad (15).

En suma, para Baldrige, los modelos comentados ponen de manifiesto algunos problemas importantes en el funcionamiento de la Universidad, pero no son suficientes para la analítica explicatoria que necesita esta institución. Por lo tanto, parece coherente no rechazarlos definitivamente, e integrarlos en un modelo más general, más amplio y adecuado. Este es el «modelo político» defendido por Baldrige. Pero antes de desarrollar algunas líneas acerca de él, explicitemos un tercer argumento, a nuestro juicio fundamental, acerca de la profesionalización.

3. Lo ha vehiculizado Johnson a través de su crítica de las frecuentes teorías acerca de la profesionalización. Estas teorías (16) presentan graves lagunas a la hora de explicar una organización de este tipo como es la universitaria.

En primer lugar, excluyen el análisis en término hoy imprescindibles e ineludibles, de *relaciones de poder*.

En segundo lugar, desestiman cualquier tipo de interrogación acerca de esas mismas fuentes de poder, e incluso la manera como el poder es utilizado.

En tercer lugar, y como consecuencia de las dos lagunas anteriores, Johnson rechaza el postulado, propio de los defensores del modelo profesional de organización, de que debe ser la racionalidad cognitiva el fin último, el valor central de las profesiones. La absoluta identificación entre profesión y saber (como institución) es desorbitar la realidad del segundo parámetro. Y en el caso de la Universidad, todo hay que decirlo, mucho más (17). Se pierde la explicación de muchos factores que no son obso-

(15) FRISCHKOPF: pág. 344.

(16) JOHNSON, T. J.: *Professions and Power*, Mac Millan, London, 1972.

(17) Lo que revela insuficientes análisis como los del profesor MACIA MANSO (Ramón) en *Universidad y Democracia*, Edit. Cupsa, Madrid, 1978. De los dos trabajos de este texto, y desde el ámbito del derecho en donde este autor asienta sus argumentos, puede leerse lo siguiente: — En «Universidad y política»:

«Lo que hoy se denomina Universidad es una institución u organización que tiene como fin fomentar un determinado grado del saber. El fin de la Institución universitaria es el fomento del saber en un grado superior y hasta el máximo posible, es decir, sin limitaciones» (pág. 19).

— En «Universidad y democracia»:

«La Universidad es una institución o comunidad de personas que, bajo una organización y con una estructura determinadas, utiliza medios y coordina tareas diferentes

letos a la realidad universitaria, y que, muy por el contrario, son determinantes en su marcha y funcionamiento. No es la ciencia la que la hace andar.

La ventaja del *modelo político*, y entramos muy brevemente en él, es que se centra en algunos puntos notablemente olvidados a la hora de estudiar la Universidad: concepción piramidal del poder de decisión, cuadros intermedios (subalternos) con sus respectivos «tiranos de ventanilla», influencias externas sobre la institución y sus representantes en la decisión, sectores de influencia religiosa y económica, la dinámica interna del profesorado con el surgimiento general de la conducta satrápica como función de promoción entre él mismo, determinación de ideologías...

«El remedio radical (contra los «males» de la Universidad) no es *específicamente universitario* sino exquisitamente político. Cuando no ha sido intentado, la insistencia en el análisis de la situación universitaria lleva a darse cuenta de que esa situación es sólo un caso más entre los desajustes sociales. Es entonces cuando el problema universitario se hace definitivamente inseparable de un planteamiento político» (18).

O con otro lenguaje: puesto que no es la Universidad la que influye decisoriamente en la vida política (19) sino fundamentalmente lo contrario, se evidencia —y no es difícil percatarse para el que vive «su» dinámica—, la existencia de unos diversos *grupos de interés* (externos o internos) que están incidiendo en ella. Como consecuencia de ello se pone de manifiesto la importancia social que cumplen categorías como el *conflicto* o los *procesos de decisión*, procesos vitales en la Universidad, para dar fehaciente explicación de ella. De esta forma, el modelo político aplicado a la Universidad puede definirse como el «sistema político donde las decisiones que se toman y concretan son el resultado de un juego de relaciones complejas» (20). ¿Su característica? La de estar modulado sobre

para lograr de cierto modo un saber superior» (pág. 79). ¿Es posible que se piense todavía en la Universidad como en la pura Isla del Saber, descontextualizada de las determinaciones y obligaciones que la constituyen como a cualquier institución social?

(18) GOMEZ PEREZ, R.: *Universidad, problema político*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1971, pág. 19.

(19) Evidentemente, el término política no es identificado por nosotros exclusivamente con la semántica formalmente establecida y extendida por el gobierno representante de un Estado. Y por supuesto, el término trasciende para nosotros el puro ámbito de la ley, de la forma. Estamos más de acuerdo con el término griego. Así, puede entenderse la amplitud del modelo político para «adentrarse» en la Universidad, para quien «el pasar por encima, por debajo, por detrás, por el lado de la ley... pero raramente por la ley es una constante» (GOMEZ PEREZ: pág. 18).

(20) FRISCHKOPF: pág. 345.

el cambio. Este punto es importante en teoría social. Ha llegado el momento de volver al punto en que nos obligamos a estas matizaciones. Defendíamos, para el análisis de la Universidad española, un *modelo amplio* de explicación frente a los frecuentes tratamientos, insuficientes por lo demás, de problemas concretos que sin marco o modelo de referencia donde incardinarlos (buscando su referencia y significado) abocaban a resultados más o menos maniqueístas (21), según la «bondad» o «maldad» del tema analizado, y según la índole ideológica del analizador del mismo. Pues bien, este modelo es el de *sistema abierto*. Consideramos la Universidad como un *sistema* que forma parte de *otro sistema* más amplio e interrelacionándose con sistemas o grupos de diversa capacidad e índole, dando lugar a una serie tal de interrelaciones, algunas de las cuales son de influencia decisiva en el funcionamiento de la institución. Señalamos algunas *consideraciones* en función de nuestra definición.

1. Es un modelo integrador. Los modelos burocrático, profesional y político (22) quedan subsumidos bajo su férula buscando resultados coordinados. Ahora bien, no necesariamente el modelo de «sistema abierto» reasume en su tarea esta dimensión reintegradora. La naturaleza del problema que se analiza puede demandarla o no.

2. Es un sistema en relación con otro sistema superior. Es el sistema social donde se encardina la institución universitaria. O con otras palabras: no hay análisis fiable de la realidad institucional universitaria sin la presentación del marco social en donde se desenvuelve. Este ajuste evidencia el grado de «soldamiento» entre la Universidad y su entorno. Es lo que puede llamarse la «dinámica externa» de la Universidad.

3. Es un sistema de interacción con grupos o individuos pertenecien-

(21) Modelo de este tipo de análisis es el de J. ORLANDIS: *La crisis de la Universidad en España*, Edit. Rialp, Madrid, 1967. De él un texto significativo:

«Por lo demás, la Universidad de Navarra tiene valor de fenómeno y de signo. Como fenómeno histórico, es la realización más importante llevada a cabo por la sociedad en el campo de la enseñanza superior, dentro de la moderna historia española. Su vitalidad sorprendente es muestra del empuje y entusiasmo de que son capaces los universitarios cuando se sienten embarcados en una empresa que resulta incitante porque es libre y porque sobre todos y cada uno pesa la responsabilidad de su éxito o de su fracaso. Y en esa vitalidad reside precisamente su valor de signo: puede serlo, y muy esperanzador, de lo que cabe presumir que ocurra mañana en otras Universidades de España, cuando un clima de libertad y autonomía les sirva de saludable estimulante y despierte en sus respectivos claustros una más aguda conciencia de sus propias responsabilidades» (pág. 69).

(22) De hecho, para FRISCHKOPF, el «modelo político» de Johnson es un modelo de sistema abierto, pág. 345. Este autor no aceptaría la subsunción por nosotros propuesta.

tes o próximos al sistema. Es lo que puede denominarse «dinámica interna» de la Universidad.

Desde este punto de vista, no puede ponerse entre paréntesis, ya sea la importancia de los factores que configuran el contexto social, como la articulación de los intereses (ocultos o explícitos) puestos en juego, ya sean las decisiones individuales o colectivas (y sus intenciones frecuentemente subyacentes), como la ejecución de estas mismas decisiones, sus resultados, procesos de gestión... Todos estos factores deben ser estudiados si se quiere una aproximación veraz a la Universidad. El modelo disminuye la simpleza. Contraría la reducción de otros planteamientos o modelos. Pone en cuestión la miopía. Porque, de la relación de la Universidad con su entorno ¿no se deducen acaso las múltiples relaciones que mantiene con otras instituciones públicas o privadas, de distinto cuño como son el social, político, cultural o económico? ¿No son múltiples los problemas que esta relación manifiesta? ¿Cómo no abordar, en el estudio, este sistema de acción colectiva producto de la interacción? Pero aún más compleja se manifiesta la fenoménica universitaria cuando transitamos de la «dinámica universitaria externa» a la «interna», en ese multiforme sistema de interacciones. Así, los «grados de descentralización del poder de gestión», los «diversos grupos con intereses diversos» en las facultades, la relación de los diversos estamentos del profesorado, la «construcción» de los planes de estudio, el problema de las oposiciones como sistema de promoción, la cuestión de la selectividad, el afianzamiento de la ideología, la problemática profesional, el monopolismo de la cúspide y su disfrazamiento bajo formas democráticas, la investigación o/y la docencia..., son parte de los múltiples problemas que desde esta perspectiva podrían revelar una nueva cara, un novedoso planteamiento. Veamos algunos ejemplos siempre intentando vertebrarnos hacia el terreno español.

La interpretación de Maciá, sin ser nada desdeñable, queda, para nosotros, suspendida del hermetismo de su planteamiento. Si se acepta la expresión, podríamos denotarla con el título de «sistema hermético» o «modelo de sistema cerrado» de explicación de la institución universitaria:

«El problema que ahora me ocupa no se da en la dirección *ad extra*, la que enfoca la Universidad en relación a otras cosas exteriores a ella misma, sino en la contraria, aquella que la enfoca en sí misma, *ad intra*. Necesito realizar un análisis interno y pormenorizado de la

institución universitaria para poder descubrir la estructura profunda que requiere la naturaleza misma de la institución y las exigencias que se dan en orden a la dirección de ésta para poder conseguir su fin» (23).

El análisis es parcial como lo son los resultados. Las conclusiones no son sino consecuencias de este tipo de planteamiento y de las hipótesis de partida que se albergan bajo él.

«La tesis que intentaré demostrar es que la Institución universitaria admite sólo cierto tipo o medida de democracia, pero no cualquier grado o forma de la misma, pues con algunos de ellos es directamente incompatible» (24).

El punto de vista adoptado, puramente interno, por Maciá, no hace sino corroborar en sus resultados lo que se está afirmando implícitamente al inicio de su estudio. No ya sólo con las afirmaciones tajantes al respecto, sino también planteando el problema de la relación democrática en la Universidad, sin situar este fenómeno en el contexto donde esta institución alberga y legitima su funcionamiento. La conclusión era ineluctable y totalmente acrítica (25). Para nosotros, el estudio de Maciá centrado, por otro lado, en un «buen» problema universitario como es el de la democratización, ha coartado todo su valor analítico de explicación.

Otro ejemplo de estudio monocolor, únicamente disciplinar, frecuente en las investigaciones sobre la Universidad española es el de Rubio, que de inicio parecía poder sugerir algunas implicaciones y consecuencias relevantes acerca de este área social. Pronto la sugestión se aleja, y la

(23) MACIA: *Universidad y democracia*, o. c., pág. 79.

Aun a fuer de ser insistentes he aquí otro texto revelador:

«Por estructura de la institución universitaria entenderemos las relaciones que se dan entre todos los elementos dentro del conjunto de la institución. La estructura consiste, pues, en el sistema de todas las relaciones entre todos los componentes de la institución...

Así es como se podrá distinguir y hablar de la *estructura académica*, y por ella entendemos y nos referimos a los estamentos o clases de personas directamente encargadas de la realización del saber superior con las relaciones que guardan entre sí». (MACIA: o. c., págs. 81 y 82).

(24) MACIA: o. c., pág. 39.

(25) Una visión más crítica y en una línea totalmente contraria es la que expresa este texto de GOMEZ PEREZ:

«La situación actual de la Universidad es la verificación del grado de democracia real que existe en la realidad social y, especialmente, en las estructuras políticas. Paralelamente, una reforma universitaria debe ser la verificación de una profundización concreta en la teoría y en la práctica de la democracia... El problema político es siempre un problema de autoridad y libertad, de poder y de oposición al poder, de viabilidad de la lucha legal para el establecimiento de la solución que se estima mejor»; en *Universidad, problema político*, o. c., págs. 22 y 23.

unilateralidad es la tónica dominante, aún reconociendo apuntes estimables al respecto, en la incardinación implícita que el autor hace del tema académico con el entorno socioeconómico. Los cuatro estudios que el texto desarrolla son los siguientes: dos dedicados a la composición socioeconómica del alumnado de enseñanza superior, un tercero dedicado al problema del abandono de los estudios y un último trabajo se dedica a la estructura de la enseñanza superior a la luz de factores geográficos, como los del origen del alumnado y la localización de los centros de este nivel de enseñanza. Los problemas son muy expresivos y no hacen sino explicitar la declaración de intenciones con las que el autor abre el texto:

«Los problemas que afectan a la enseñanza superior tienen sin duda unas motivaciones muy complejas, pero que pueden clasificarse, según un estado de opinión que cada día se abre más paso, a través de dos grandes denominadores comunes: por una parte, el de las causas de raigambre fundamentalmente académica y, por otra, el de las de más directa vinculación a la situación política. De estas dos grandes vertientes de la cuestión, solamente vamos a ocuparnos en esta obra de la primera o, más concretamente, de algunos aspectos significativos de los problemas que en nuestra patria presenta la enseñanza superior en cuanto tal. No pretendemos con ello minusvalorar en ninguna forma la importancia que para la buena marcha de la enseñanza superior tiene la otra cara del problema, la de raíz política; pero tampoco desconocemos que esta cara del problema universitario es la de más difícil estudio objetivo a través de encuestas...» (26).

Esta sincera declaración de intenciones (27) no presenta ya la indignancia en la que normalmente se mueve este tipo de estudio sobre este

(26) RUBIO, J.: *La enseñanza superior en España*, Edit. Gredos, Madrid, 1969, págs. 9 y 10.

(27) Más lúcido es el planteamiento de Gómez Pérez. Pero una vez más, se acerca a las posibilidades de un estudio abierto.

«Se deduce, por tanto, que una reforma técnicamente perfecta desde el punto de vista de la creación de un instrumento-enseñanza más eficiente y productivo pueda ponerse en manos de un designio político, democrático o antidemocrático. Y es aquí donde se demuestra y, al mismo tiempo, la insuficiencia de una reforma educativa meramente técnica. La conclusión que se impone es, pues, que una reforma educativa ha de hacerse al mismo tiempo, en un doble frente: en el del estudio de las condiciones técnicas y en el de la aplicación desde el principio, de los parámetros de aproximación, intragestión y verificación. Una reforma basada en esos dos frentes paralelos podrá ser *técnicamente democrática* o, si se desea, *democráticamente técnica*» (o. c., pág. 121). Además de la ampulosidad de determinados términos invitamos a «verificar» lo que entiende el autor por intragestión, aproximación... (Cfr. págs. 122-125). Evidentemente esta es una forma peculiar de presentar la democracia.

«peculiar» objeto de investigación, sino que manifiesta una necesidad metodológica ineluctable: la interdisciplinariedad.

Cobo Suero (28) ya recomendaba esta actitud en su primer trabajo sobre la enseñanza superior en el mundo, con el objeto de desprender del estudio comparado de siete estudios monográficos de siete países distintos, hipótesis de trabajo y soluciones al problema de la enseñanza superior en España (29).

«Personalmente soy un convencido de la importancia de los estudios interdisciplinarios. Pues bien, el tema de la educación (particularmente en su nivel superior) constituye, en mi opinión, un objeto típico de afrontamiento interdisciplinar. La educación en general y la enseñanza superior en particular, constituyen una realidad neurálgica en un sistema social, de suerte que su cuestión conlleva la cuestión de la totalidad del sistema e implica aspectos tan complejos que no pueden ser recogidos adecuadamente por un estudio disciplinar» (30).

De modo más concreto insiste este autor, y desde la *pedagogía comparada* (31), en el análisis de la realidad universitaria en su posterior estudio al respecto. El trabajo de Cobo Suero es una incipiente propuesta de que el modelo de análisis de esta realidad debe ser el modelo abierto, aun no refiriéndose explícitamente a él. Pero el marco teórico donde sitúa sus posteriores concreciones es claro ejemplo de situación metodológica adecuada que, cuando menos para nosotros, supera —y está en disposición de ir haciéndolo progresivamente mejor—, en la medida que su estudio distancia ambiciosamente el alcance de otros estudios, algunos ya citados, de la realidad universitaria española.

Concluimos, pues, estas consideraciones metodológicas, resumiendo lo que en nuestro análisis hemos pretendido vehiculizar. Defendemos el *modelo abierto* de explicación de la realidad universitaria para el tratamiento de un *problema* central en esta institución, cual es el de la *auto-*

Salvador Giner hizo un espléndido análisis de la Universidad, en esta etapa de 1965-1971, que tituló con el expresivo título de «modernización antidemocrática». Cfr. las páginas, del texto ya citado, 35-51.

(28) COBO SUERO, J. M., y otros: *La enseñanza superior en el mundo*, Narcea, Madrid, 1979.

(29) Las características del trabajo disciplinar propuesto por Cobo Suero puede observarse en las páginas 325-329.

(30) COBO SUERO: pág. 10.

(31) «Análisis estructural-comparado de la enseñanza superior. Sugerencias para el estudio de la realidad española en *Sobre la Universidad*, Edit. Mensajero, Bilbao, págs. 55-92.

nomía a través del estudio comparado del proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria y nuestra reciente e incipiente Ley de Reforma Universitaria.

II. ESBOZO HISTORICO DEL PROBLEMA AUTONOMICO

Las cuestiones planteadas en el apartado anterior nos podría llevar directamente al análisis de la Ley de Reforma Universitaria con ese instrumento espléndido de trabajo, que es *la comparación*; comparación con la ley inmediatamente predecesora cual es la Ley Orgánica de Autonomía Universitaria tal y como quedó en «Proyecto». Pero, previamente, no nos resistimos a la tentación de canalizar algunos de esos hitos históricos que favorable o desfavorablemente han revelado el tema autonómico y el sentido de su reivindicación a través de nuestra legislación. Algunos trabajos, muy sugerentes en algunos casos, han insistido ya en este objetivo (1) con diversa perspectiva de partida. Adoptamos para desarrollar este esbozo histórico, y consecuentes con nuestra propuesta de aproximación a esta realidad, el modelo de sistema abierto a través del binomio «centralización - autonomía» en relación con la legalidad existente en cada caso. ¿Cómo ha sido la autonomía en la Universidad española? Si es así, ¿en qué grado se concretó? ¿qué sociedad era la existente?, y como consecuencia de la respuesta a esta reflexión anterior ¿qué tipo o modelo de sociedad la favoreció? En última instancia: las distintas leyes que se promulgaron al respecto ¿en qué medida tuvieron su cumplimiento? Estas y otras cuestiones de semejante cuño están a la base de este apartado que merecería por sí solo una extensa investigación. Los límites de este trabajo sólo nos van a permitir apuntar las posibilidades de la misma (2).

(1) Señalamos sólo algunos por su sistematicidad y capacidad de síntesis. BERNAD MAINAR, J. A.: «Pasado, presente y futuro de la Autonomía Universitaria», en *Bordón*, n. 202, marzo-abril 1974, págs. 127-157. El trabajo está centrado sobre los textos legales y la filosofía que los preside en relación con la vida universitaria. Desde este mismo punto de vista es el de MEDINA RUBIO, R.: «La autonomía académica universitaria en la Ley General de Educación», en *Bordón*, n. 231, enero-febrero 1980, págs. 5-32.

Por último no olvidamos el texto de MARTIN RETORCILLO BAQUER: «Autonomía y autogobierno de la Universidad» en *Reflexión Universitaria*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1979, págs. 73-105.

(2) Por eso son necesarias las matizaciones. Nos hemos negado a abordar el problema universitario como un problema puramente cultural y académico cuya explicación vendría dada por su propia «dinámica interna». O como se ha dicho, no se puede tratar «de explicar la Universidad actual mediante la evolución y transforma-

Por ello, señalamos sólo algunos de los factores básicos (y otros muy levemente) de explicación de la realidad universitaria (3).

1. El periodo de 1868: La fase revolucionaria

Con el decreto del 21 de octubre de 1838 firmado por el ministro de Fomento, Manuel Ruiz Zorrilla, acaece en España, y por supuesto en el ámbito universitario, un fenómeno irrepedido (y diríamos que ya irreplicable) en nuestra historia: la defensa más amplia que se podía imaginar

ción de las estructuras de la Universidad del pasado», en ALVAREZ VAZQUEZ, E.: «La universidad española ante el cambio social», en *La enseñanza en España*, de BOZAL, PARAMIO y otros, Edit. Alberto Corazón, Madrid, 1975, pág. 329.

Ahora bien, ni mucho menos defendemos un determinado estricto, mecánico, en el que los problemas universitarios sean un *fiel reflejo* de los problemas políticos-sociales que atraviesa un país. En un sistema estructural, abierto, la relación entre la infraestructura y la superestructura no es lineal ni se da en un solo sentido. Esta actitud desde luego no es, para nosotros, la forma de aproximarse a ver cómo funciona y se desarrolla la «adecuación» entre la realidad socioeconómica y la realidad educativa. Y como claro ejemplo de lo que afirmamos ni siquiera el «filtro» de la realidad social que es la Ley, en el caso universitario, supone una aproximación a ella. O con otro lenguaje: es claro el desfase entre la legislación (que pretende responder a las necesidades de un país) y la realidad educativa a este respecto. Los factores que verdaderamente intervienen (económicos, ideológicos, culturales...), configurarían resultados distintos de los que cabría esperar del puro reflejo.

Ejemplo de lo que pretendemos apuntar es el espléndido, aunque breve, trabajo sobre la *investigación* en la Universidad española realizado por YNDURAIN, F.: «La investigación científica», en el colectivo *Hacia una nueva Universidad*, Edit. Ayuso, Madrid, 1977, págs. 115-152. «En las secciones anteriores se ha intentado, siquiera someramente, analizar el estado de la investigación en España, describir los males que la aquejan y, sobre todo, apuntar la interdependencia de estos males con la estructura socio-económica y política del Estado Español de la dictadura franquista. Resumiendo, podemos enumerar las causas inmediatas del estado de subdesarrollo de la ciencia española como sigue:

1. Existencia de cuerpos y estructuras creadas (o desarrolladas) al servicio del régimen, pero básicamente incompatibles con los esquemas habituales en los países adelantados y estructuras que imposibilitan un desarrollo eficaz, tanto de la ciencia como, en consecuencia, la enseñanza, así como del desarrollo tecnológico.

2. Falta de financiación suficiente a la investigación, tanto por parte de las empresas privadas como del Estado a la investigación.

3. A estos dos puntos hay en realidad que añadir un tercero, para el que no hay más remedio que utilizar la expresión-tópica de «falta de mentalización» de la sociedad española... en su interés por lo científico» (págs. 143 y 144).

(3) Creemos válido, a nivel general, el esquema de Bernad Mainar para el tratamiento del tema autonómico en sus distintas dimensiones:

- «— personalidad jurídica (raíz de la autonomía);
- autonomía económica (medio de conseguir autonomía docente);
- autonomía administrativa (medio al Servicio de la autonomía docente);
- autonomía docente (meta de la autonomía universitaria)» (pág. 131).

Aunque discutible y relativo, este esquema tiene la virtud de indicar la línea en que se consiguieron algunos logros.

de la libertad de enseñanza en todos sus órdenes. Este suceso puede entenderse aún mejor si se piensa en varias consideraciones.

1.º Acaece después de la Ley Moyano de 1857, cuyo espíritu es fuertemente centralizador en todas sus dimensiones. No vamos a entrar en el análisis de esta ley puesto que ya hemos aclarado, previamente, que del binomio centralización-autonomía nos inclinábamos, para nuestra exposición, por canalizar la problemática a través de la autonomía. Los límites de este trabajo se nos impone. Ahora bien, para destacar esta segunda línea es inevitable poner de manifiesto el contraste.

Así, si se detalla el artículo 253 de esta ley referente a las atribuciones del Gobierno y su relación con el Consejo de Instrucción Pública: «El Gobierno oirá al Consejo:

Primero.—En la formación de los reglamentos generales y especiales que deberían expedirse para el cumplimiento de esta ley, y en toda modificación que haya de hacerse en ellos.

Segundo.—En la creación o supresión de cualquier establecimiento público de enseñanza, y en las autorizaciones que exige esta ley para los establecimientos privados. Exceptúase la creación de escuelas de primera enseñanza.

Tercero.—En la creación o supresión de cátedras.

Cuarto.—En los expedientes de provisión de cátedras, y en los de clasificación, antigüedad, categorías, jubilación y separación de profesores.

Quinto.—En al revisión de programas de enseñanza, y en las modificaciones que se hicieran.

Sexto.—En la designación de libros de texto.

Séptimo.—En los demás casos que previene esta ley o expresen los reglamentos» (4).

Esta ley que de alguna forma y para algunos autores ha sido la imperante (en sus grandes líneas) en la marcha de la Universidad española hasta la década de los setenta (5), no hace sino ratificar el carácter buro-

(4) Véase *Colección Legislativa*, t. LXXIII; y también el «Boletín Oficial del Ministerio de Fomento», t. XXIV, Madrid, Imprenta Nacional, 1857. También en *Enciclopedia Jurídica Española* de Francisco Seix, vol. XIX, «Instrucción Pública», págs. 609-627.

(5) Por lo demás ratificado por el mismo Moyano cuando afirmó:

«Esta ley ha durado y durará muchos años más porque dicha ley, y esto puedo decirlo muy alto, fue una ley nacional y no de partido», en PESET, M. y J. L.: *La Universidad española* (Siglos XVIII y XIX), Edit. Taurus, Madrid, 1974, pág. 465.

cratizador de la sociedad de entonces, y la más «estricta negación de las autonomías universitarias» (6) es su ineludible consecuencia.

2.º No hay que olvidar que los años que preceden a la «Gloriosa» son años de crisis en diversos niveles: económico, político y moral. Europa sufrió un fuerte embate económico al que no escapó (7) España, que, además, andaba sumida en guerras civiles como la carlista, la colonial cubana y la cantonalista. Analfabetismo, ideologización, ineficacia docente, moralismo barato (8)... son algunas de las situaciones difíciles que está viviendo el país en el ámbito escolar (9). En general, España vive unos años de «crisis política grave». Así puede entenderse la Revolución de Septiembre y su pronto y significado fracaso.

«La tenaz negativa del trono a la participación de los progresistas en el poder, obligará a éstos al retraimiento primero, a la revolución después. El partido demócrata, ante la política de los moderados de represión continua, oscilará hacia el republicanismo. La ciega política de resistencia a todo trance practicada por los moderados, alcanzará también a los unionistas, lo que explica que, muerto O'Donnell en 1867, los unionistas se incorporen a la conspiración. Defendido el trono sólo por los moderados, la coalición de progresistas demócratas y unionistas preparará el levantamiento con plenas posibilidades de triunfo.

La Revolución de Septiembre se produce por moldes clásicos: pronunciamiento, solidaridad de las guarniciones y surgimiento de Juntas revolucionarias en las ciudades. Pero hay un factor que hace de este acontecimiento histórico un «acto isabelino» y nuevo al mismo tiempo: la intensidad de la participación popular. Ello explica también el fracaso de una revolución que, en tanto que burguesa, sólo aspira a un cambio po-

(6) BERNAD MAINAR: pág. 134.

(7) Ya de por sí fuertemente atrasada por el poco desarrollo industrial que había experimentado. El «peso de los condicionamientos agrarios» afectaba el posible desarrollo español». Una agricultura atrasada no podía servir de base adecuada a un desarrollo industrial», en FONTANA, J.: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del Siglo XIX*, Edit. Ariel, Barcelona, 1973, pág. 192.

(8) En un libro de texto como el de DIAZ DE RUEDA, R., se lee lo siguiente: «...¿Qué requisitos deben tener las palabras? Han de ser puras, correctas, claras, propias, precisas, exactas, naturales, enérgicas, melodiosas y decentes»; en *La Escuela de Instrucción Primaria*, Imprenta de Cuesta y Cia., Valladolid, 1885.

(9) Cfr. algunas ideas, referentes a este punto, en el texto «Escuela y Sociedad en el Siglo XIX», del Collectiu D'Educació en BOZAL, PARAMIO y otros: *La enseñanza en España*, o. c., págs. 89-105.

lítico, en contraposición a las aspiraciones fuertemente democráticas de las Juntas revolucionarias» (10).

3.º En el contexto universitario es significativo lo que se ha dado en llamar la primera «cuestión universitaria» de orden ideológico. El reglamento de la Universidad (22-IV-1859) obligaba a los profesores de la misma a jurar por el cumplimiento de la defensa de la fe católica y la obediencia a la Constitución. La extensión de los principios liberales por una parte, y el desarrollo de la escuela Krausista (nada sospechosa de atea o marxista) por otra, produjo la respuesta de la Iglesia, en su sector más integrista, intransigentes a la expansión de las ideas liberales y de todas aquellas consideraciones erróneas por su sector adelantado (Véase la encíclica *Quanta Cura* o el *Syllabus*).

Así el 27 de octubre de 1864 se dicta una orden firmada por Alcalá Galiano, ministro de Fomento, la cual aludía a la impartición de «doctrinas perniciosas» en la Universidad; tal línea culminó, legisladoramente, con la política de Orovio, quien mandó en enero de 1866 promulgar «un decreto prohibiendo al profesorado pertenecer a los partidos políticos y extendiendo las causas de separación a aquellos profesores que expusieran en su cátedra *doctrinas erróneas*» (11). El conflicto arreció con la campaña de progresistas y demócratas contra el trono, campaña a la que muchos profesores no pudieron substraerse. Y concluyó con apertura de expedientes y expulsiones de la Universidad con el manifiesto por la libertad de expresión de los neocatólicos.

De esta forma puede entenderse el periodo de 1868 (septiembre) como punto clave para desbrozar el camino de fuerte presión reaccionadora que tuvo su concreción en los famosos decretos del 21 y 25 de octubre de 1868, por los que se proclamaba *la más absoluta libertad de enseñanza* en todos los ámbitos universitarios: administrativo, docente y económico. Veamos algunos textos (12).

(10) En el espléndido texto de PUELLES BENITEZ, M.: *Educación e ideología en la España contemporánea* (1767-1975), Edit. Labor, Barcelona, 1980, págs. 161 y 162. También para la comprensión de esta época léase entre otros FERNANDEZ ALMAGRO, M.: *Historia política de la España contemporánea*, vol. I, Editorial Alianza, Madrid, 1968, y los textos *Bases Documentales de la España Contemporánea*, vol. II, «Moderados y progresistas» (1833-68), y vol. III, «El liberalismo democrático» (1868-1874), publicados en Edit. Guadiana, Madrid, 1971.

(11) Cfr. PUELLES BENITEZ: o. c., pág. 171.

(12) Cfr. la profundización que Puelles Benitez hace al respecto en págs. 173-179 y sobre todo los textos, también directos, en ESTEBAN, Jorge de: *Constituciones españolas y extranjeras*, 2 vols., Edit. Taurus, Madrid, 1977.

Art. 5.º La enseñanza es libre en todos sus grados y cualquiera que sea su clase.

Art. 6.º Todos los españoles quedan autorizados para fundar establecimientos de enseñanza.

Art. 7.º No tendrán, sin embargo, obligación de asistir a las lecciones del establecimiento para ser admitidos al examen de las asignaturas en que se hubieran matriculado.

Art. 17. Los profesores quedan relevados de la obligación de presentar el programa de su asignatura.

Exposición: El Estado debe dejar a los profesores en libertad de exponer y discutir lo que piensan.

Exposición: Deben ser también libres en la elección de métodos y libros de texto y en la formación de su programa.

Exposición: La libertad no debe limitarse a los individuos; es preciso extenderla a las Diputaciones y Ayuntamientos (13).

En suma, una legislación progresista al máximo, hasta el punto de constituirse ella misma en defensa de los derechos del individuo frente al Estado (14), lo que suscitó el que fuera tachada de utópica (15) y

(13) Lo curioso es que, y en este punto se ve la clara relación entre política y educación, la misma libertad es defendida y mantenida en el frontispicio del programa político del Gobierno provisional.

«La libertad de enseñanza es otra de las reformas cardinales que la revolución ha reclamado y que el Gobierno provisional se ha apresurado a satisfacer sin pérdida de tiempo... Ese estado de descomposición a que había llegado la instrucción pública en España, merced a planes monstruosos impuestos no por las necesidades de la ciencia sino por las estrecheces de miras de partido y de secta; ese desconcierto, esa confusión, en fin, cuyas consecuencias hubieran sido funestísimas a no llegar tan oportunamente al remedio, han dado al Gobierno provisional la norma para resolver la cuestión de la enseñanza, de manera que la ilustración, en vez de ser buscada, vaya a buscar al pueblo, y no vuelva a verse el predominio absorbente de escuelas y sistemas más amigos del monopolio que de la controversia»; en ESTEBAN: *Constituciones Españolas y Extranjeras*, vol. I, o. c., pág. 229. Evidentemente el siglo XIX presentaba unas relaciones de clase, unas relaciones de producción en sus respectivos intereses, mucho más lineal y directa que las ofrecidas por el siglo XX que son mucho más complejas.

(14) De la «Exposición» es este significativo texto:

«Es propio del Estado hacer que se respete el derecho de todos, no encargarse de trabajos que los individuos pueden desempeñar con más extensión y eficacia. La supresión de la enseñanza pública es, por consiguiente, el ideal a que debemos aproximarnos haciendo posible su realización en un porvenir no lejano. Hoy no puede interesar esa supresión porque el país no está preparado para ella... Cuando la enseñanza oficial y la privada, estimulándose mutuamente, hagan sentir de una manera general la necesidad de la educación, entonces podremos descansar confiadamente en la iniciativa de los particulares, y el Estado podrá y deberá suprimir los establecimientos literarios que sostiene»; en PUELLES BENITEZ: o. c., págs. 175 y 176.

(15) BERNAD MAINAR: o. c., pág. 137. Quizás el adjetivo utópico sea adecuado para tachar el idealismo de esta legislación. Fue una ley trascendente a su tiempo en su

anarquista; y no ya por los principios que la alimentaban sino por la sociedad que, a través de su cumplimiento, podría llegar a constituirse. ¿Y en la cuestión autonómica? Algunos textos no pueden ser más evidentes respecto al tema tal y como hemos hecho constar en sus dimensiones administrativas, jurídica y docente. En el campo económico no se mantienen dudas o limitaciones a la libertad, por parte de Diputaciones y Ayuntamientos, para crear y regular, con independencia propia, establecimientos de enseñanza. Así la propia Constitución de 1869 señalaba en su artículo 24 (16):

«Todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación y sin previa licencia, salvo inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad».

Pero esta ley sin fronteras ni constricciones (17) en el ámbito teórico, había de tenerlas en el mundo práctico cotidiano de lo social y concreto. Desbordando su tiempo, no era de extrañar que las reacciones no tardaran en extenderse contra ella.

2. El periodo de 1919: Los inicios autonómicos

¿Quiere decir el título de este apartado que no se trató más el problema autonómico desde la Revolución del 68 hasta 1919? ¿Y los pasos avanzados? ¿Es posible que desde el Sexenio revolucionario no se volviera hasta 1919 a buscar el desarrollo de una libertad para la enseñanza en los distintos órdenes y dimensiones que pudieran concretizar este deseo? Bien, aunque es cierto que esta última reflexión es una valorización subjetiva que depende, en su adopción y respuesta, de la ideología que la sustente, valgan dos consideraciones de entrada. La primera es que la historia no es lineal ni se produce a trazos. El sistema que intenta su comprensión es el instrumento de trabajo que el historiador utiliza para

compromiso y en sus intenciones. El adjetivo anarquista debemos rechazarlo, no ya porque no sea el que traduzca el texto en su espíritu y letra, sino porque la búsqueda de un hombre total, en su acción y en su libertad, no es exclusiva reivindicación del anarquismo.

(16) Cfr. en JORGE DE ESTEBAN: o. c., pág. 237.

(17) La libertad autonómica defendida por el artículo 24 de la Constitución del 1 de junio de 1869, es titulada, en el discurso de apertura de la Universidad de Valencia (curso 1976-1977), por el catedrático de la Facultad de Medicina VALDES RUIZ, en *La política educativa de España en el último siglo*, como «dato interesante para dar idea a donde puede llegar la libertad sin freno», Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, 1976, pág. 166.

llegar a los interesados. Ni el progreso es lineal y directo ni existe sólo progreso social: la regresión es también, hoy por hoy, otra de las condiciones y «logros» de la naturaleza humana en su vertiente social: ya sea la medida que se emplee para baremar este progreso. En segundo lugar, y pensando en esta consideración anterior, es evidente (y la historia lo confirma de modo continuado) que en las sucesiones continuadas de gobiernos, aún siendo de cuño contrario, no hay negación absoluta de la obra puesta en marcha por el gobierno inmediatamente anterior: entre otras razones por los imperativos económicos a los que las diversas ideologías y perspectivas de partido tienen que doblegarse. En este sentido el problema que deberán (que sí que pueden) resolver consistirá en cómo justificar las contradicciones que se van a producir entre las ineludibles determinaciones económicas y los principios sobre los que se apoyan los respectivos partidos en el poder. Pero no abundemos en este problema.

Entre 1868 y 1919 se van a producir una serie de fenómenos que permiten afirmar desde la perspectiva autonómica, y de modo general, que hay una clara vuelta al programa centralizador conducido por la Ley Moyano de 1857. Los decretos del bienio 1874-1875 son un claro exponente de esas medidas centralizadoras que, entre otros, persiguen un claro objetivo: finalizar con la legislación republicana. La supresión de la libertad de cátedra y su secuela más directa, la censura de libros y «textos vivos» que conducían las «doctrinas más erróneas» fue una de ellas. Las imposiciones de planes, programas, actitudes religiosas (18) (Orovio: cuando la mayoría y casi la totalidad de los españoles es católica y el Estado es católico, la enseñanza oficial debe obedecer a este principio), y órdenes de todo tipo... condujeron a la llamada «segunda cuestión universitaria» y con ella a la dimisión en cadena del profesorado universitario (Castelar, Calderón, Ripoll, Figueroa, Llinares...) (19).

La política nacional se acentúa en la línea conservadora con los años, y con este espíritu, la Universidad no va a sufrir sensibles transformaciones. Ni siquiera finalizando el siglo y con el espíritu lúcido y crítico de la generación del 98, se van a revitalizar las cuestiones universitarias.

(18) Cfr. para este tema el excelente texto de TURIN, Y.: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Edit. Aguilar, Madrid, 1967. Concretamente el capítulo I.º (II) de la «Segunda parte» que lleva por título «Los partidos políticos ante el problema Iglesia-libertad de enseñanza» (págs. 118-144).

(19) Para BERNARD MAINAR «la consecuencia última de esta dimisión fue la esterilización de la enseñanza estatal, al verse privada de gran número de sus mejores efectivos» (pág. 138).

Es cierto que entre éstos y los regeneracionistas (20), se extiende una fuerte crítica a la enseñanza universitaria (21) que manifiesta una clara voluntad pedagógica, entre otras cosas, porque se cree en ella como uno de los caminos para regenerar el ámbito nacional («escuela y despensa»), pero más cierto es que el nivel de soluciones se presenta, desde el ámbito global de la libertad de enseñanza (y más concretamente desde el autonómico), minoritario e insuficiente. El espíritu reformista de un conservador como García Alix, aunque significativo y relevante por el tiempo en que llevó a cabo su tarea, no pasó del lado de las concreciones replanteamiento de estudios en algunas facultades como las de Filosofía y Letras, Farmacia, Ciencias y Derecho. Ello, claro está, si se exceptúa, y es para nosotros el punto más interesante de su labor, la fuerte incidencia que puso en reivindicar la enseñanza estatal hasta el punto de lograr su asentamiento por su sucesor, el nombrado ministro de Instrucción Pública en 1901, Romanones (22). Por ello, y ya estrictamente del lado político-ideológico, tanto García Alix como Romanones pasarán a la historia de la Universidad española por el fuerte acento que pondrán, frente a los neocatólicos, en la descentralización universitaria y, su consecuencia, la libertad de enseñanza.

«Aunque las motivaciones y fines sean distintos, cuando finaliza el

(20) PUELLES BENITEZ hace notar, frente al estudio y atención detenida que se ha dedicado a la generación del 98 (sobre la que la bibliografía es aplastante), la injusticia que a este respecto se ha cometido con los regeneracionistas (con la figura de Costa a la cabeza) (págs. 237 y 238).

(21) El revulsivo de esta crítica se observa en textos como el de Ricardo MACIAS PICAVEA, cuyo espíritu, de fondo y forma, se encuentra en semejantes críticas a la Universidad de hoy.

«Como el Instituto, la Universidad es una cosa muerta por dentro. Idéntico régimen, igual falta de contenido, carencia parecida de toda acción educativa y docente, el mismo absoluto defecto de material didáctico, la propia ausencia de un cuerpo vivo y un alma autónoma formados en el inalienable molde de su fin, vocación y destino: una oficina más que planea a su antojo el ministro del ramo con los 300 llamados catedráticos a quienes el Estado paga un sueldo tasado, como a otro oficinista cualquiera, para que le represente la comedia universitaria a la medida»; en *El problema nacional*, Madrid, 1899, pág. 131.

(22) IVONNE TURIN escribe sobre este particular: «Se nota, sin embargo, una evolución en la posición conservadora a fin de siglo. Habría que atribuirle, sin duda, a la influencia que adquirió en el partido, en esa época, García Alix, primer ministro de Instrucción Pública. Este se presenta como conciliador de los puntos de vista liberales y conservadores, y algunos de sus amigos lo acusaron de hacer una política que Cánovas no habría aprobado nunca. El papel que García Alix atribuye al Estado es bastante parecido al que definirá su sucesor liberal, el conde de Romanones. Las diferencias están tan atenuadas, que el ministro halla en el Congreso el apoyo de la mayor parte de los liberales. El Estado —afirma— debe dirigir y controlar el conjunto de la enseñanza» (pág. 151).

siglo XIX existe casi unanimidad en la necesidad de una descentralización universitaria que conduzca a esta institución a una autonomía administrativa, financiera e intelectual. García Alix hará suyo el proyecto de autonomía universitaria, y Romanones —admirable espíritu de continuidad— lo asumirá plenamente.

Aunque el proyecto no suponía la autonomía completa, representaba un gran avance sobre la situación anterior» (23). El espíritu autonómico comenzaba a filtrarse con el avance del siglo y la necesidad de un cambio ya no iba a alejarse ni siquiera de los espíritus más resistentes a él. Así se darán los primeros pasos en 1919 con la ocupación de la cartera de Instrucción Pública y Bellas Artes por la figura de César Silió, quien ya el 21 de mayo de 1919 amparaba el real decreto que iniciaba la primera fase de la autonomía universitaria (24). He aquí algunos textos del decreto:

Introducción. Se reconoce a la Universidad y a las Facultades y Centros que forman parte de ella la consideración de personas jurídicas, y se respeta la variedad de organización y funcionamiento, encomendando a *todas y cada una* de las Universidades la redacción de un Estatuto, que, una vez aprobado por el Gobierno, será la Ley interna que deslinda, delimite y regule sus derechos y su actuación. (El subrayado es nuestro).

Introducción. Se dota a la Universidad de recursos, sin los cuales será la autonomía una palabra vana.

Artículo 1.º Todas las universidades españolas serán autónomas en su doble carácter de escuelas profesionales y de centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una, organización de nuevo régimen con arreglo a las siguientes bases.

Artículo 2.º Todas las universidades españolas deberán acogerse a los beneficios de este decreto y procederán desde luego, previo acuerdo del claustro ordinario, a redactar el oportuno estatuto en que se desarrollen las bases procedentes.

En cualquier caso, la interpretación de estos textos, como es lógico

(23) PUELLES BENITEZ, pág. 256. TURIN y BERNAD MAINAR son menos optimistas cuando ven en los textos legislativos de entonces una referencia «a una autonomía más nominal que real»; en BERNARD MAINAR, pág. 139, y TURIN, pág. 341.

(24) El texto completo puede leerse en *Colección Legislativa*, t. LXV, vol. 2.º, 1919, págs. 347-356; y también en el *Diccionario de Jurisprudencia*, Madrid, Anuario 1919, págs. 250 y ss.

por otra parte, tuvo una variada resonancia. Para unos (25), supuso «un salto casi impensable, porque del centralismo casi total se pasa a una libertad igualmente total», interpretado como una entrega de la Universidad a sí misma por parte del Estado (26). Para otros, fue perniciosa por el régimen político educativo que la amparaba (27). Opiniones más distanciadas en el tiempo, y quizás por ello más moderadas, no niegan el paso importante que la Reforma Silió supuso (28) para la enseñanza, pero advierten de las insuficiencias (29) y dificultades, imposibles de superar, para que esta ley pudiera llevarse a efecto. Lo que ya es historia es la realidad en la que concluyó este experimento autonómico inicial en nuestra universidad. El real decreto de 31 de julio de 1922 lo declaró en suspenso, alegando motivos formales dimanantes del rango de las disposiciones alteradas por el decreto de 1919. A ello se añadió el argumento de que era conveniente esperar la decisión de las Cortes sobre el proyecto de ley que se les había sometido. Bajo el Directorio (1924), un nuevo decreto (art. 1.º) volvería a confinar la personalidad jurídica de la Universidad.

III. LA AUTONOMIA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACION DE 1970. SU IMPOSIBILIDAD

Entramos en el análisis de la Ley General de Educación de 1970, al que vamos a dedicar un exclusivo (1) apartado, porque creemos que es nuestro próximo periodo en donde se debe situar el nuevo hito autonómico.

(25) BERNARD MAINAR, pág. 140.

(26) GARCIA ALAS, L.: «La autonomía de la Universidad», en *Ordenación de la Universidad Española*, Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1945, pág. 40.

(27) IBAÑEZ MARTIN, amparador de la Ley de 1943, diría en el «Prólogo» a la misma: La reforma de Silió, al injertarse en un clima pernicioso de liberalismo pedagógico, había de malograrse (en *Colección Legislativa* del Ministerio de Educación y Ciencia (1942-1943), Madrid, 1972, págs. 620-650).

(28) Si hemos de creer a Puelles Benitez, tanto la Reforma en bloque como los estatutos que se redactaron y el proyecto de ley, «influyeron en los intentos posteriores de reforma universitaria, incluida la ley Villar de 1970» (pág. 269).

(29) Para Antonio REYNA en «Reforma Silió de autonomía universitaria» la insuficiencia era de tipo económico, lo que convertía el intento más en una descentralización funcional que en una verdadera autonomía; en *Revista de Educación*, núms. 227-228, 1972, págs. 54-80.

(1) La razón es evidente, ya que si es una ley perteneciente a la historia, ha estado y está todavía muy próxima a nosotros, para pensar que su influencia desapareció con ella misma.

mico. Pero antes, señalemos muy sucintamente algunos pasos significativos entre 1922 y 1970, referentes a este problema.

— *La Constitución de la 2.ª República* de 9 de diciembre de 1931, supuso tanto el intento de establecer un estado regional como, en el terreno universitario, una adecuada potenciación autonómica. Ello había de efectuarse a través del proyecto de Ley de Bases de Reforma Universitaria del 14 de marzo de 1933 (2). Ahora bien, evidentemente los hombres de la República habían aprendido de la experiencia de los intentos anteriores y la dialéctica centralización-autonomía quedaba más nivelada.

«Parte de la constitución de 1931, anunciaba la organización de un estado regional, con una amplia esfera de competencias atribuíbles a las regiones autónomas. Al no aludirse en los artículos 14 y 15, que enumeraban las competencias reservadas al Estado, a lo universitario, el resultado fue que quedaba establecida la posibilidad de que las regiones autónomas, a través de sus estatutos, asumieran un gran ámbito de actuaciones. Eso sí, la propia Constitución, en otros lugares, consignaba determinadas exigencias, que venían a constituir límites que cualquier planteamiento autonómico tenía que respetar por fuerza» (3).

Aunque por poco tiempo, y de modo aislado, la Universidad de Barcelona vivió su autonomía cumpliendo el proyecto derogado en 1922. No fue una autonomía en todos los órdenes, pues siguió careciendo de la dimensión económica (4) como en 1922, pero la experiencia, superadora del marco teórico, parece fue muy interesante.

«Aun prescindiendo ahora de la importante praxis que algunos de ellos (Estatutos de la 2.ª República) acertaron a generar —Universidad de Barcelona, Facultad de Medicina de Bilbao, etc.—, quiero

(2) Cfr. en PEREZ GALAN, M.: *La enseñanza en la Segunda República Española* (Edit. Cuadernos para Diálogo, Madrid, 1977), el resumen que García Morente hace de las ventajas de la Reforma; en págs. 147 y 148.

(3) En LORENZO MARTÍN-RETORTILLO: «Autonomía y autogobierno de la Universidad» en o. c., pág. 79. Algunas de estas limitaciones se encontraban, por ejemplo, en el artículo 49 y 50 en donde «la expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado», el cual se reserva, además, «la facultad de mantener o de crear centros docentes de todos los grados, en castellano, a lo largo de todo el territorio nacional», e incluso, «ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional» en lo que se refiere a los aspectos más valorantes de la cultura y la enseñanza.

(4) Y además, el articulado de los Estatutos publicados el 7 de septiembre de 1933, es explícito respecto a este punto: Art. 2.º. «Es autonomía en los órdenes docentes y administrativo». Acerca de los medios económicos con los que se mantuvo la Universidad de Barcelona, confróntese en Pérez Galán las págs. 196 y 197.

sólo destacar la moralización de energías, de ideas y de textos legales que fue capaz de suscitar el arqueólogo de la Universidad autónoma. Se trata de una bella experiencia, muy aleccionadora en un momento, además —a diferencia de lo que ahora pueda suceder—, en que la Universidad gozaba de un gran prestigio y conocía un renacer desbordante» (5).

La guerra civil acabó con estas experiencias autonómicas y culturales.

— *El Proyecto de Ley sobre reforma universitaria de 1939 y la Ley de Ordenación de la Universidad española de 1943* van a mantener pocas sustanciales diferencias. Porque si el lenguaje grandilocuente que cruza todo el articulado puede hacer pensar en un progreso universitario, la realidad político-social no respondía a esta situación y, por ende, los hechos turbaron toda esperanza. Estamos ya en pleno régimen franquista (6), con una serie de fenómenos relevantes para la sociedad y la cultura española: miedo general, huida de la «intelligentsia» (fenómeno paralelo al de la depuración de los más vanguardistas), autarquía económica, y el consiguiente empobrecimiento social que ya era endeble al finalizar la guerra... y en el campo universitario las situaciones depauperantes se multiplicaron: presencia en la Universidad de grupos militantes del S.E.U., predominio del profesorado extraído de las filas de los católicos integristas, ocupación de cátedras por personas incompetentes, militarización del esudiantado, control de las disciplinas... En suma, control y centralización absoluta. Lo que, dicho sin maniqueísmo, supone lo contrario de cualquier intento de realización autonómica. Si acudimos a la virtualidad didáctica del esquema, digamos que los conductores de esta Universidad se proponían dos objetivos fundamentales:

(5) MARTIN RETORTILLO: pág. 81.

(6) «Salvando todas las matizaciones necesarias, podemos definir al régimen franquista como un sistema político de dominación de clase, ejercido por las clases poseedoras de la tierra, del capital y de los recursos financieros mediante el control del Estado por un autócrata militar (con mando directo del ejército), auxiliado activamente por cuatro agrupaciones de servicio, a saber:

1. La Iglesia y sus ramificaciones católicas de hegemonía cultural: la A. C. N. de P., el Opus Dei, La Acción Católica y las órdenes religiosas.
2. Los cuadros del llamado Movimiento Nacional, en especial la Falange y los carlistas.
3. Las Fuerzas del orden público y la policía política.
4. Los funcionarios.

Haciendo abstracción de ciertas fluctuaciones históricas notables —sobre todo en lo que respecta a la Iglesia—, parece claro que estas cuatro agrupaciones

1.º Formación religiosa. La Universidad, dice la Ley, «es el ejército teológico para combatir la herejía, y la creadora de la Falange misionera que debe afirmar la verdad católica» (7).

Otro texto de la Ley es así recogido por Bernad Mainar:

«Por primera vez en nuestra historia contemporánea habrá cultura superior religiosa, obligatoria en la Universidad (...). La religión va tan metida en la médula de nuestra historia, de nuestro arte, de nuestro pensamiento, que todo ello sería incomprensible sin la luz de los conocimientos religiosos. Pero, además, la moral cristiana es la única norma segura del bien obrar en la vida profesional» (8).

2.º Formación política: la de la Falange. Ello era evidente cuando la Ley de 1943 establecía que, incluso el rector de cada Universidad, debía ser miembro de la Falange, y que todo profesor debía jurar fidelidad al régimen (9).

«La formación política se hará de tal manera que los estudiantes estarán perfectamente preparados, doctrinal y socialmente, para llevar toda clase de funciones en el partido. El sindicato (S. E. U.) es indispensable para trazar las nuevas líneas que han de regir las cátedras con el fin de inculcar el estilo y la política de la Falange, que son los del Estado» (10).

La conclusión no podía ser más negativa, vista desde el punto que se quiera ver (11), y lo curioso es que la propia rigidez de esta ley de 1943, con la modificación circunstancial de ministros y rasgos progresivos en

o «clases» de servicio configuran en gran medida la forma y orientación que las Universidades españolas adquirieron desde 1939. El «clasismo» marcó definitivamente a la Universidad del régimen franquista, pero la especificidad de la situación española proviene de la mediatización de tal clasismo por estos agentes ideológicos y de control social», en Salvador Giner, págs. 20 y 21.

(7) FARGA, M. J.: *Universidad y democracia en España*, Edit. Era, México, 1969, pág. 39. En este sentido Ibáñez Martín dirá que «demasiada ciencia no acerca más al Supremo»; en Salvador GINER: o. c., pág. 26.

(8) En o. c., pág. 144.

(9) Artículo 40 de la Ley. El artículo 3.34.40 dice que «la fuerza moral y política de los catedráticos y profesores serán directamente controladas por la Falange».

(10) Esta es, cuando menos, la opinión del jefe nacional de la Falange. J. M. GURTAPE, citado por Farga, en la o. c., pág. 37.

(11) En Salvador Giner se encuentra la siguiente conclusión: «Este periodo había visto el surgimiento y caída de la Universidad Falangista (hacia 1955), el mantenimiento de una estructura de educación superior atrasada y una Universidad que había alcanzado su punto más bajo de la historia moderna: excesivamente burocratizada, corrompida, legalista, antiexpansiva, rígida y, lo peor en todo, dogmática y pobre» (pág. 26).

el avanzar de los tiempos, incluso con la introducción (12) de alguna apertura ideológica y religiosa, visible a medida que pasa el tiempo, así como la creación de sindicatos estudiantiles de signo distinto al defendido por la Falange (que originó revueltas estudiantiles durante los años 50 y 60) y, en fin, con la concienciación lenta de un profesorado que sabía de su situación e intentaba modificarla con las consiguientes expulsiones..., lo curioso, decíamos, es que a nivel de estructura, la Universidad (y salvando los matices innegables a todo correr histórico) siguió en la rigidez real que contrariaba el espíritu autonómico (13) de la letra legal que la enmarcaba. Y lo que es más curioso aún: fue el mismo marco que protegió la marcha de la Universidad hasta la década de los 70 (14).

Con la *Ley General de Educación de 1970* parece que va a comenzar una nueva era para la Universidad española. La ley había sido, al parecer, el resultado del estudio previo (Libro Blanco) de las determinaciones de las necesidades de nuestro país. Por primera vez, al menos en la historia de la educación española, se había realizado un esfuerzo adelantado con la colaboración de las distintas fuerzas disciplinarias, culturales y económicas, con el objeto de dar salida a la «mejor» ley que necesitaba el país. Como es sabido, y no parece aquí descabellado adelantar conclusiones, sus resultados no han sido excesivamente satisfactorios. Un excesivo presupuesto económico para poder poner en marcha esta ley, el retardo en iniciar su aplicación (lo que hizo que determinadas estrategias propuestas para determinadas situaciones sociales, se invalidaran al cambiar con el tiempo las mismas), la política de indecisión de los que debían ponerla en marcha... son algunas, entre otras, de las muchas causas que contribuyeron al fracaso de la misma. Pero no vamos a entrar en detalles, ni extendernos excesivamente en este apartado, máximo cuando hay excelentes estudios, de carácter general (15), sobre la ley, y otros, más

(12) Evidentemente las características sociopolíticas de la España de estos años, va sufriendo variaciones en función del sector de dominación de clase que así mismo se encuentra con las riendas del poder para extender su nivel de influencia. El artículo de Giner es modélico en la presentación de estas significativas variaciones que sufrió España entre 1939 y 1975.

(13) «Los administrativistas sabemos que cuando, en el ámbito que sea, se dice que la autonomía que se postula es la administrativa, el uso aquí de tal adjetivo es para dejar sin fuerza al sustantivo: en tal caso es que no se quiere en realidad la autonomía. ¡Claro que no se quería en 1943!», en Martín Retortillo, pág. 79.

(14) Esta es opinión muy aceptada por los estudiosos del tema. Cfr. GINER, pág. 35; Bernad MAINAR, pág. 146, entre otros.

(15) Por ejemplo el trabajado estudio de FERNANDEZ DE CASTRO, I.: *Reforma educativa y desarrollo capitalista* (informe crítico de la ley de Educación), Edit. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973.

particulares, incidiendo en aspectos concretos (16) de la misma. Insistiremos, por tanto y brevemente, sólo en aquellos aspectos que van de acuerdo con la línea de trabajo por nosotros elegida.

Así, podemos entrar de lleno en los artículos de la Ley que directamente abordan la cuestión autonómica.

Art. 63.3. Las Universidades tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y gozarán de plena capacidad para realizar todo género de actos de gestión y disposición, sin más limitaciones que las establecidas por las Leyes.

Art. 64.1. Las Universidades gozarán de autonomía y determinarán por sí mismas los procedimientos de control y de verificación de conocimientos, el cuadro y sistema de sus enseñanzas y su régimen de docencia e investigación, dentro de las disposiciones de la presente ley y de las normas que se dicten para su desarrollo.

Art. 63.1. Cada Universidad se regirá por un Estatuto singular, ajustado a las prescripciones de la ley, y que habrá de ser aprobado mediante decreto, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia (17).

Art. 67. El gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, podrá suspender el régimen estatutario de un centro universitario cuando perturbaciones graves de orden académico, administrativo o financiero hiciera aconsejable esta medida.

Es innegable la actitud autonómica (18) en la Ley que comentamos. Se observa en su articulado tanto el respeto a la iniciativa singular de las Universidades españolas desde la dinámica puramente interna, como a la relación que éstas pueden mantener con la sociedad a escala regional

(16) Un estudio exhaustivo del tema autonómico en la Ley General de Educación de 1970 puede encontrarse en MEDINA RUBIO, R.: «La autonomía académica universitaria en la Ley General de Educación», en BORDON núm. 231, enero-febrero, 1980, págs. 5-32.

(17) Bernad Mainar ha titulado a esta ley la de la «descentralización universitaria» o mejor la de la «autonomía estatutaria», pág. 147. Las normas que recogen los Estatutos universitarios redactados de acuerdo con los principios contenidos en la Ley de 4 de agosto de 1970 fueron prorrogados inicialmente por Decreto de 4 de abril de 1974 y, posteriormente, por Real Decreto de 28 de marzo de 1977.

(18) Es explícito el Preámbulo de la Ley y toda una declaración de intenciones: «La uniformidad estricta impide que cada centro docente sea considerado en su situación peculiar y en la singularidad de las condiciones derivadas del pueblo, de la ciudad y de la región donde se halla enclavado y de los alumnos a los que está destinado a servir. El régimen de conciertos y de estatutos singulares que la Ley postula y, en general, la autonomía de los centros que ésta propugna tratan de obviar tales dificultades».

y local, tal y como lo exige la dinámica externa universitaria. A tal circunstancia responde el Patronato universitario, «órgano de conexión» entre la sociedad y la Universidad, vehículo que recoge las necesidades y aspiraciones sociales.

Una vez más la pregunta es ineludible: ¿Cuál ha sido su nivel de concreción? ¿Cuáles fueron las posibilidades de éxito? ¿Qué es lo que se desprende de una situación y unas circunstancias tan próximas a nuestro tiempo que pueda servir de vehículo conductor a nuestra recién publicada Ley de Reforma Universitaria? Porque la llamada Ley Villar Palasí, puede decirse, ya se ha dicho, no sólo ha sido un fracaso, sino que, y en la línea que desarrollamos el tema, «bien poco autonomista ha resultado» (19). Como su anterior, siguió alardeando del término autonómico, a la vez que incorporaba la más moderna terminología pedagógica en su redacción. Algunas razones, de carácter general, hemos expuesto acerca de su implicación, aún a pesar de la extraordinaria amplitud con la que se presentaba. Pero siempre a la base, aquel argumento-reflexión que estuvo al inicio de nuestro trabajo: una cuestión son las leyes y otras el grado de su cumplimiento, de su aplicabilidad. Y ello por muchas razones. En este trabajo se ha insistido en una serie de factores (económicos, históricos, sociales, políticos, profesionales...) que obstaculizan o favorecen la puesta en marcha de una ley. La ley de autonomía no tuvo el clima autonómico que facilitara su extensión.

«Si la Universidad dispone de una autonomía alarmante en un mundo centralizado o centralizador, se encuentra, necesariamente, en situación de conflicto organizativo con el resto de la sociedad» (20).

La Ley General de Educación carece del amparo que necesitaba la implantación del marco (21) que la autonomía de las Universidades reclaman. La personalidad jurídica reconocida a las Universidades es amplia, pero los cauces abiertos para que se llegara a institucionalizar esas autonomías fueron negativos y minoritarios. Esta es una lección a no olvidar.

(19) MARTIN-RETORTILLO: pág., 76.

(20) INCIE: *Simposium sobre autonomía universitaria*, Madrid, marzo, 1978, página 49.

(21) Por ello el análisis crítico de Fernández de Castro a la Ley General de Educación realizada desde esta perspectiva amplia, base de la Ley, cual es el principio de igualdad de oportunidades, no concluye sino con el mantenimiento «burgués» de este principio o, lo que es lo mismo, con contradecir el propio principio. Cfr. págs. 195 a 198.

El texto que a continuación vamos a reflejar como conclusión a este apartado es lúcido en este punto,

«Si la actividad universitaria es ocasionalmente autónoma..., por otro lado una serie de fuerzas vivas cercenan y recortan esas posibilidades, haciendo que en el fondo la resultante de la variable autonomía no sea mayor ni cualitativamente diferente al de cualquier otra sociedad del mismo contexto cultural o ambiental...

Esa situación de conflicto es la que ha vivido y vive la Ley General de Educación. Sus cauces de autonomización han supuesto un desafío a marcos estatales, sociales y universitarios, con arraigo centralista, que no han sintonizado con la nueva imagen pretendida de la Universidad. El proceso de autonomía implica necesariamente, no sólo establecer bases legales que la posibiliten, sino, como condiciones creadoras, un clima político y una alternativa autonomista en el conjunto de la vida de la sociedad en que se sitúa la Universidad» (22).

Con otro lenguaje: para una nación o Estado con autonomía universitaria, se precisa un Estado Federal, descentralizado, con vida autonómica. Y de esto ha habido gran carencia en España. En el fondo, esta idea viene a responder a aquellas reflexiones que páginas atrás nos hacíamos: ¿qué tipo de sociedad tenemos?; y aún más concretamente: ¿Cuál es el modelo social más viable para la realización de la autonomía?

IV. ANALISIS COMPARADO DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA (L. A. U.) Y DE LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA (L. R. U.)

Usar el análisis comparado para el tratamiento de este tipo de textos tiene de inicio, y a nuestro entender, una doble ventaja. La primera es evitar la pura información legal acerca del articulado que va a «ponerse en marcha» y regir los destinos de la Universidad española del futuro. En este último sentido nuestro texto no quedaría suficientemente legitimado en su realización. La segunda (en relación con la anterior), puesto que nos encontramos con un texto del que, hoy por hoy, sólo podemos extraer posibilidades, es evidente la razón del uso de un instrumento como la comparación que oponiendo esta ley a la anterior (con todo lo que ello

(22) MEDINA RUBIO: pág. 17.

conlleve) vehiculiza estados de opinión que serían difíciles de canalizar con el análisis puro y simple de la Ley de Reforma Universitaria. En cualquier caso, no se espere, con ello, más nivel en nuestro análisis que el de la generalidad que se desprende de la propia esfera en la que hemos encarado la tarea (1).

El organigrama núm. 1 y 2 de las páginas siguientes, elaborados sobre la Ley de Reforma Universitaria, tiene su base (más concretamente el núm. 1) sobre tres variables relevantes: Autonomía Universitaria, Gobierno de Estado, Gobierno Autónomo. Situar en las casillas de cada uno de estos referentes el nivel de competencias (2) que a cada una de estas tres «entidades» le ha concedido la ley, tiene por objeto hacernos una idea inmediata, directa, de cómo se presenta a través de nuestra L. R. U. el binomio centralización (Gobierno del Estado), autonomía (Gobierno Autónomo y Autonomía de la Universidad) (3). En un primer golpe de vista, los niveles de competencia van a ser, cuantitativamente, más o menos semejantes, aunque cualitativamente no lo sean; pero lo que no puede negarse es la confrontación dialéctica que los mismos presentan.

A) EL ASPECTO AUTONOMICO

A la vista del organigrama núm. 2, puede adelantarse la siguiente afirmación: en lo esencial parece mantenerse, al menos con la letra de la ley (veremos el camino que abrirá el espíritu), la actual estructura universitaria; evidentemente hay una excepción, una novedad fundamental que es la creación del llamado *Consejo Social*. La misión de este organismo tiene por función articular la Universidad con el entorno social,

(1) Contamos con que se conoce la L. R. U., por lo tanto, cuando hagamos referencia a su articulado prescindimos, salvo necesarias ocasiones, de reflejar el texto. En cualquier caso hemos añadido dos organigramas que recogen casi totalmente todo el articulado extraído de la publicación realizada por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1983. El texto que hemos manejado del Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria (L.A.U.), es el publicado por el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congresos de los Diputados) el 1 de diciembre de 1980.

(2) En los cuadros adjuntos se muestran cada uno de los organismos que forman parte de la institución universitaria, detallándose el procedimiento de creación o elección, sus funciones, competencias y composición.

(3) Esto suponiendo, claro, que el Gobierno Autónomo no sea una limitación a la Autonomía Universitaria, y sepa incardinarse perfectamente en ella. Caso contrario, el perfil autonómico será más complejo, así como su desarrollo, y su consecuencia más directa será el hundimiento, a más bajo nivel, de la Universidad enclavada en su Región. Es de suponer que los Entes Autonómicos y la propia Universidad estén avisados de este riesgo y busquen complementarse.

y de ahí sus competencias y composición. Puede ser relevante la actuación de este organismo, pero también pesa sobre él un peligro: la de convertirse en algo semejante a los antiguos Patronatos. Para ello, los expertos en la elaboración de esta Ley han sacado la Universidad de sí misma, de su hermetismo narcisista tradicional, y la han convertido en un «servicio público» (art. 1.º), lo que ha sido en nuestros días caballo de batalla de diatribas polémicas sobre la naturaleza de la Universidad. El «Preámbulo» de la Ley es muy claro a este respecto:

«Esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas. A ello responde la creación de un Consejo Social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenación, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades» (4).

Así, el binomio manejado frecuentemente en este trabajo, centralización-autonomía (en relación al anterior problema), adquiere matizaciones más elocuentes que las que el articulado en conjunto pudiera presentar. Porque el paso de competencias del Consejo de Universidades al Consejo Social no es una cuestión baladí. Esto en primer lugar, y en segundo lugar, porque si se pretende que la descentralización sea efectiva y que la institución universitaria esté realmente al Servicio de la sociedad, no hay mejor estrategia que darle a este Consejo (de carácter autónomo) capacidad, *no sólo consultiva* (lo que podría pensarse por el sustantivo) que apoya el adjetivo Social) sino también, y fundamentalmente, *ejecutiva*.

Y esto es lo que hace la Ley, en la medida que reconoce al Consejo el poder de aprobar presupuestos, así como la programación plurianual de la Universidad y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios (art. 14.2). El Consejo Social, pues, no lo perdamos de vista, puede adquirir un papel fundamental, entre los órganos colectivos, de máximo nivel.

1.^a Su presidente es nombrado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma en la que se ancla la Universidad.

2.^a Su independencia del Gobierno del Estado es evidente.

(4) Ley de R. U., Preámbulo, pág. 4.

ORGANIGRAMA NUM. 1.—REGULACION DE COMPETENCIAS Y JURISDICCION

L. R. U. (Ley de Reforma Universitaria) España - Agosto 1983

AUTONOMIA UNIVERSIDAD	GOBIERNO DEL ESTADO	GOBIERNO AUTONOMO
<p>— Creación, modificación y supresión de los Departamentos conforme a sus Estatutos y según las normas básicas aprobadas por el Gobierno (8.4.). (Según propuesta del Consejo de Universidades).</p>	<p>— Regula exigencias materiales y personales mínimas necesarias para el comienzo de actividades de nuevas Universidades (5.3.) (previo informe del Consejo de Universidades). A estas normas básicas gubernamentales se hace mención explícita en el caso de creación, fusión y supresión de Departamentos por parte de la Universidad (8.4.) y para la obtención del título de Doctor que regulará cada Universidad (31.2.).</p> <p>— Aprobación del Reglamento del Consejo de Universidades (24.2.3.).</p> <p>— Presidencia del Consejo de Universidades (24.1.).</p> <p>— Nombra 5 miembros para el Consejo de Universidades (24.3.c.). Otros cinco miembros son designados respectivamente por el Congreso y el Senado.</p>	<p>— Autoriza comienzo de actividades de las nuevas Universidades, previa comprobación del cumplimiento de las exigencias gubernamentales (5.4.).</p> <p>— Miembro que tenga a su cargo la Universidad es miembro del Consejo de Universidades. (24.3.a.).</p>
<p>— Elaboración de ESTATUTOS y normas de funcionamiento interno. (3.2.a.).</p> <hr/> <p>— Elección y designación de órganos de gobierno y administración. (3.2.b.).</p> <hr/> <p>— Elaboración y gestión de presupuestos y administración de bienes. (3.2.c.).</p>		<p>— Aprobación de los Estatutos que elabore la Universidad, si están conformes con la legalidad (12.1.).</p> <hr/> <p>— Nombra el Rector que haya elegido el Claustro Académico (18.2.).</p> <p>— Promulgará Ley que establezca el número total de miembros del Consejo Social y la composición de las 3/5 partes de sus miembros (14.3.b.).</p> <p>— Nombra presidente del Consejo Social (14.4.).</p> <hr/> <p>— Fijación de Tasa de los estudios conducentes a Títulos Oficiales (54.3.b.), dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades.</p>
<p>— Establecimiento de relaciones con otras Instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras (3.2.j.).</p>	<p>— Establece los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (28.1.).</p>	

<ul style="list-style-type: none"> — Elaboración de Planes de Estudio e Investigación y aprobación de los mismos (29.1.) y (3.2.f.). 	<ul style="list-style-type: none"> — Establecimiento de los Planes de Estudio (28.1.) en sus directrices generales para la obtención de títulos (y homologación) de carácter oficial. — Homologación de títulos expedidos por Universidades privadas (58.4), previo informe del Consejo de Universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> — Acordar la creación y supresión de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias (9.2.), Institutos Universitarios (10.2.) y adscripción como Institutos Universitarios, centros públicos o privados de investigación o creación artísticas (10.3.). (A propuesta de la Universidad y previo informe del Consejo de Universidades).
<ul style="list-style-type: none"> — Admisión, permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes (3.2.h.). — Dicta normas que regulen la permanencia en la Universidad para estudiantes que no superen las pruebas en los plazos establecidos (27.3.). (A propuesta del Consejo de Universidades). — Aprueba las normas básicas que regulan las responsabilidades académicas de los estudiantes (27.3.). (A propuesta del Consejo de Universidades). 	<ul style="list-style-type: none"> — Establece criterios y procedimientos de selección en los Centros Universitarios (26.1.) (Oído el Consejo de Universidades). 	
<ul style="list-style-type: none"> — Selección formación y actividades de personal docente, investigador, administrativo y de servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades (3.2.e.). — Creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia (3.2.q.). 	<ul style="list-style-type: none"> — Establecer el procedimiento para designar 3 Vocales en los Concursos a plazas de Profesor Titular de Escuela Universitaria (35.3.), Catedrático de Escuela Universitaria (36.3.), Profesor Titular de Universidad (37.3.), y Catedrático de Universidad (38.3.). (A propuesta del Consejo de Universidades). — Dictar las normas básicas del régimen de dedicación del profesorado (45.1. y 45.2.). — Establecer el régimen retributivo del profesorado universitario que será uniforme en todas las Universidades (46.1.). 	
<ul style="list-style-type: none"> — Expedición de títulos académicos y diplomas (3.2.i.). — Evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado (45.3.). 	<ul style="list-style-type: none"> — Establece los Títulos Oficiales y las directrices para su obtención (28.1.). (A propuesta del Consejo de Universidades). — Aprueba criterios generales de convalidación de estudios (32.1.). (Previo informe del Consejo de Universidades). — Regula las condiciones de homologación de títulos extranjeros (32.2.) (Previo informe del Consejo de Universidades). 	

ORGANIGRAMA NUM. 2.—ORGANISMOS Y FUNCIONES

L. R. U. (Ley de Reforma Universitaria) España - Agosto 1983

	CREACION / ELECCION	FUNCION	COMPETENCIAS	COMPOSICION
CONSEJO DE UNIVERSIDADES	(Ver la Composición)	<ul style="list-style-type: none"> - Organó superior representativo de la Universidad. - Ordena, coordina y planifica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elabora su Reglamento. (Aprobado por Gobierno). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rectores de Universidades Públicas. - Responsable Univer. Gobierno Autónomo. - 15 miembros nombrados por Congreso, Senado y Gobierno (cinco cada uno).
Presidente = Ministro que compete la enseñanza universitaria.				
UNIVERSIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Cortes Generales. - Ley Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma (previo informe del Consejo de Universidades). 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo, transmisión y crítica de la Ciencia y de la Cultura. - Preparación para actividades profesionales. - Elabora Planes de Estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración ESTATUTOS, elección órganos de Gobierno, gestión presupuestos, Planes de Estudio, Títulos, selección y formación profesorado y relación con otras instituciones. 	
CONSEJO SOCIAL	Por Sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación entre Universidad y entorno social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación del Presupuesto y Programación (a propuesta Junta de Gobierno). - Supervisión actividades académicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2/5 representación Junta de Gobierno (Rector, Secretario G. y Gerente). - 3/5 representación intereses sociales (según Ley Comunidad Autónoma).
Presidente del C. S.	Gobierno de la Comunidad Autónoma.			
CLAUSTRO ACADEMICO	Sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.	<ul style="list-style-type: none"> - Organó máximo de la comunidad universitaria. - Directrices generales. - ESTATUTO. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elabora y modifica ESTATUTO. - Elige y revoca Rector. 	<ul style="list-style-type: none"> - ESTATUTO. Lo regulará. - (3/5 profesores como mínimo).
Presidente del C. A.	Profesor miembro elegido por Claustro Académico.			
JUNTA DE GOBIERNO	Sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.	<ul style="list-style-type: none"> - Organó ordinario de Gobierno. - ESTATUTO. 	<ul style="list-style-type: none"> - ESTATUTO. Lo determinará. 	<ul style="list-style-type: none"> - ESTATUTOS. - Representación de Decanos, Directores de E.T.S. y E.U., Departamentos e Institutos Universitarios y Secretario.
Presidente de la J. G. = Rector de la Universidad.				

Rector de la Universidad	Catedrático miembro elegido por Claustro Académico. (Nombrado por Gobierno de la Comunidad Autónoma).	- Representa la Universidad. - Ejecuta acuerdos de Claustro, Junta y Consejo Social.	- Expide títulos oficiales en nombre del Rey.
Secretario General	Profesor de Junta de Gobierno elegido por el Rector.		
Gerente	Elegido por el Rector previa consulta al Consejo Social.	- Gestión de administración y economía.	

Facultades	Escuelas Técnicas Superiores	Escuelas Universitarias	Institutos Universitarios	Gobierno Autónomo, propone Universidad e informa Consejo de Universidades.	- Gestión Administrativa y - Organización de la Enseñanza.		
Junta de F.	Junta de E.T.S.	Junta de E.S.		Sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.	- ESTATUTO.	- ESTATUTO. Lo determinará. - Elige Decano o Director	- Será determinada por Estatutos.
Decano	Director	Director		Junta de Facultad entre Catedráticos o P. Titular.	- Representa al centro. - Ejecuta acuerdos de Junta de Facultad.		
Departamentos	Departamentos	Departamentos		Universidad, por áreas de conocimiento.	- Coordinación y articulación de enseñanza e investigación.	- Docencia e investigación.	- Mínimo 15 profesores (Catedráticos o titulares a tiempo completo).
Consejo de Depto.	Consejo de Depto.	Consejo de Depto.	Consejo de I.U.	Sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.	- ESTATUTO. Lo determinará.	- ESTATUTO. Lo determinará. - Elige al Director.	
Director	Director	Director	Director	(Catedrático o P. Titular).	- Determinadas por Estatutos.		

3.^a Su composición, señala un 40% de sus miembros para el profesorado universitario (representantes de la Junta de Gobierno) y un 60% estará compuesto por una representación de los intereses sociales, siempre de acuerdo» con lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente» (Art. 14.3.a.b.).

Recogiendo este último punto, es preciso reconocer que la orientación general de la Ley, en principio, apunta decididamente hacia una autonomía por parte de cada una de las Universidades, en estrecha relación con sus respectivas Comunidades Autónomas en la que se hallan instaladas. Siempre señalando, tal y como se expresa claramente en el organigrama número 1, las atribuciones que se reserva el Gobierno del Estado, y el propio Gobierno Autónomo, en relación a cada uno de los aspectos que vamos a señalar. En el organigrama citado se recoge el articulado referente a la autonomía universitaria. El artículo 3.2. podemos dividirlo en dos apartados:

1. De índole institucional:
 - Elaboración de Estatutos (3.2.a.).
 - Elección de órganos de gobierno (3.2.b.).
 - Gestión de presupuestos (3.2.c.).
 - Relación con otras instituciones (3.2.j.).
2. De índole docente:
 - Elaboración de planes de estudio (3.2.f.).
 - Admisión, permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes (3.2.h.).
 - Selección, formación y formación del personal docente y no docente (así como las actividades del 1.º (3.2.c.)).
 - Expedición de títulos (3.2.i.).

De estos textos se desprenden las siguientes dimensiones de la autonomía en general:

Autonomía administrativa.—Legitimada por el apartado primero.

Autonomía docente.—Legitimada por el apartado segundo (5).

Autonomía económica.—Legitimada por el artículo 3.2.c. y el título séptimo de la Ley «Del Régimen Económico y Financiero de las Universidades». Así, comienza con el artículo 52:

(5) El artículo 2.1 (pág. 5) es explícito en este sentido: «La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio».

«Las Universidades gozarán de autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de las funciones que se les hayan atribuido» (6).

Autonomía jurídica.—En el artículo 3.1. se lee: «Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas» (7).

Retomamos la cuestión anterior y nos preguntamos, desde la propia legalidad de los textos, ¿en dónde encontrar limitaciones a esta autonomía universitaria por otra parte necesarias para mantener el equilibrio dialéctico del diálogo? Lo dijimos: en el Gobierno del Estado, en primer lugar, y en el Gobierno Autónomo en segundo lugar. Y he aquí una de las razones que justifican, a nuestro entender y según las relaciones de poder que las instituciones de modo complejo y abierto mantienen (perspectiva institucional de la Universidad), el hecho de que no es posible (ni siquiera necesario) que exista una autonomía con carácter absolutizador tal y como ha sido defendido por algunos grupos socioculturales. Pero es más, y esto es lo que pretendíamos señalar en el campo de las limitaciones, la diferencia básica entre una y otra radica en que, mientras las competencias que se reserva el gobierno del Estado se instalan a un nivel interuniversitario, las del gobierno autónomo se sitúan en un plano intrauniversitario. Detengámonos en este punto, básico para ahondar en el problema, eje de este trabajo.

Atribuciones del Gobierno del Estado.—Es coherente que el gobierno se atribuya todas aquellas medidas que afectan al conjunto de las Universidades del Estado. Es también coherente que en estas atribuciones se encuentre un denominador común en estas atribuciones: y es que el gobierno homogeiniza las pautas de actuación frente a las diversas Comunidades Autónomas y, en última instancia, frente a sus respectivas Universidades. Así, pueden dividirse las atribuciones directas del gobierno del Estado en materia universitaria: las relativas al conjunto de las universidades, y aquellas que matizan ciertas atribuciones autonómicas propias de cada Universidad.

(6) Pág. 15.

(7) Pág. 5.

1. *Las relativas al conjunto de las Universidades*

Está claro en la Ley (Cfr. el organigrama 1 y 2), que el Gobierno del Estado interviene en las Universidades del Estado a través, fundamentalmente, del Consejo de Universidades, Organismo del que se reserva la presidencia (8) y que corresponde al Ministro que tenga a su cargo los asuntos universitarios, eligiendo cinco de sus miembros (9), y aprobando el Reglamento del Consejo (10).

Detengámonos en este punto para nosotros crucial: La intervención directa del Gobierno del Estado en el Consejo de Universidades es, según entendemos, *decisiva*. Y lo es, porque —volvamos a los organigramas— el conjunto de atribuciones gubernamentales que matizan la autonomía universitaria, la mayor parte de ellas se hacen «a propuesta del Consejo de Universidades». Precisamente, previo informe de este organismo, el gobierno regula las exigencias mínimas para poner en marcha y amparar una nueva Universidad (11).

2. *Aquellas que matizan ciertas atribuciones autonómicas propias de cada Universidad*

a) La primera y relativa al profesorado, a fin de que los criterios de selección, promoción, retribución y dedicación sean homogéneos en todas las Universidades públicas (art. 45.1., 45.2. y art. 46.1.).

b) La segunda, establece los Títulos oficiales, sus directrices, convalidaciones y homologación (art. 28.1., 32.1. y 32.2.). También en las Universidades privadas (art. 58.4.).

c) La tercera establece criterios y procedimientos de Selección en los Centros Universitarios (26-1).

Y siempre un claro objetivo: homogeneizar aspectos de la vida Uni-

(8) Art. 24.1.

(9) Art. 24.3.c.

(10) Art. 24.2.a.

(11) En el Proyecto de Ley de Reforma Universitaria constaba una atribución del Gobierno del Estado recogida en el artículo 23 (suprimido en la Ley y suponemos que sería debido a la polémica que en torno a él se vivió en los días de su publicación), relativa a la capacidad del gobierno para suprimir la autonomía universitaria en el caso de «notorio y grave quebrantamiento de la legalidad». Lo curioso es que si justo era que esta decisión fuera ratificada por el Congreso (dada la gravedad de su aplicación) se echaba en falta la consulta, al menos, del Consejo de Universidades.

versitaria para que en los distintos distritos universitarios tengan realmente igual validez.

Atribuciones del gobierno Autónomo.—También en ellas pueden considerarse dos grandes bloques.

1. En el primero se pueden incluir aquellas atribuciones en las que participa o aplica «directrices generales» para el conjunto de las Universidades, tales como, a) autorizar el comienzo de actividades, de las nuevas Universidades, previa comprobación de que están de acuerdo con las exigencias establecidas por el gobierno del Estado (art. 5.4.); b) aprobar los Estatutos de la Universidad si están de acuerdo con la legalidad vigente (art. 12-1), y c) participar en el Consejo de Universidades a través del miembro del gobierno autónomo que tenga a su cargo la Universidad (art. 24.3.a.).

2. En el segundo bloque podemos situar aquellas atribuciones de intervención *directa* en la Universidad o universidades enclavadas en las respectivas comunidades autónomas. De entre ellas merece la pena destacar la capacidad del gobierno autónomo para nombrar tanto al presidente del Consejo Social de la Universidad (art. 14.4.) como al Rector, según elección del Claustro Académico (art. 18,2), así como la de establecer (a través de Ley del Parlamento autónomo) la composición de las 3/5 partes de los miembros del Consejo Social (art. 14.3.a. y art. 14.3.b.), o fijar las tasas académicas para las distintas facultades del distrito dentro de los límites que establezcan el Consejo de Universidades (art. 54.3.b.).

La conclusión no puede ser más obvia: es evidente el esfuerzo ingente que se ha realizado para equilibrar la dialéctica de las atribuciones y de los poderes del Estado y de la región. La L. R. U., que curiosamente no ha introducido en su título el término autonomía, nos parece más autónoma que la L. A. U. En cualquier caso, ésta no es la cuestión, porque si bien es evidente que el nuevo gobierno que tiene España, de cuño socialista, parece acentuar lo que se ha venido en llamar el Estado de las autonomías, ¿ha llegado el tiempo de que se cumpliera este mismo estado en la Universidad? La Ley de 1868 era una ley descentralizada, trascendiendo por su progresismo el contexto histórico en que surgió. El otro hilo verdaderamente autonómico para nosotros, el único intento serio de establecer la autonomía universitaria (tal era la Reforma Silió de 1919), vio cercenado sus posibilidades por las reacciones que surgieron en torno a ella; eran demasiados los intereses de clase que se oponían a su realización. El tiempo está hoy maduro para su implantación: ¿acep-

tará la sociedad española la autonomía? Una última reflexión: ¿es tiempo todavía de autonomías cuando afirmaciones serias y responsables siguen preguntándose por el sentido de la Universidad?

B) LA L.A.U. Y LA L.R.U. (*)

Del análisis comparado de la L. A. U. y la L. R. U. pretendemos incidir y ampliar el conocimiento más o menos detenido, de la ley que va a regir los destinos de nuestra Universidad en los próximos años. Lo que en este apartado se obtenga puede acumularse a la información que hemos *podido extender* en el anterior, lo que contribuirá en gran medida a cumplir el objetivo de este trabajo. E iniciamos la tarea con una consideración curiosa: creemos que la nueva ley ha procurado reducirse estrictamente a lo esencial. Los 68 artículos de la L. A. U. se han convertido en 59 en la L. R. U. Y si seguimos, a título de ejemplo, podemos recordar que el artículo 1.º de la L. A. U. tenía 89 palabras (12) y el de la L. R. U. consta de 61; y más aún, el artículo 4.º de la L. A. U. tiene 128 palabras (13) que se han reducido a 31 en el correspondiente artículo 2.1. de la L. R. U. ¿A qué obedece esta concisión o reducción? Sospechamos que ha habido dos razones fundamentales. La primera la encontramos en el principio jurídico, de universal aplicación, según el cual no debe legislarse a nivel superior cuanto puede ser relegado a un nivel inferior. Ejemplo respondiente claramente a este principio es el de nuestra comentada (globalmente) Ley General de Educación de 1970, en donde llegó a incluirse todas las materias que debían cursarse en el Bachillerato. La consecuencia fue que llegó a ocasionar problemas innumerables a los que habían de preparar los planes de estudios. Y es que reunir a las Cortes en última instancia, para «modificar» una materia era una tarea costosa que paralizaba cualquier reforma (y esto se consiguió).

La segunda razón, creemos, es de prudencia política. Fueron presentadas 1.025 enmiendas al proyecto de la L. A. U. debidas a diversos grupos parlamentarios y colectivos, y esto fue complicando la redacción del artículo y los acuerdos respecto a los mismos. Hasta tal punto aquello fue

(*) Este apartado debe gran parte de su estructura y contenido al profesor de la Facultad de Bellas Artes de Barcelona, Ricardo Marín Viadel, y así queremos señalarlo aquí.

(12) Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, diciembre 1980. El artículo se halla en la página 604/17.

(13) Pág. 604/18.

así, que estos acuerdos venían muchas veces prolongados sin fin por simples matices terminológicos. Las razones, por tanto, que justifican la concesión y la síntesis en el articulado de la ley, nos parecen poderosas y avala la decisión del grupo parlamentario que las puso en práctica. Pero entremos sin más preámbulos en el articulado de las respectivas leyes (Proyecto y Ley, mejor dicho) y señalemos lo más significativo a nuestro entender.

— *El artículo primero* (14) en ambos textos es casi coincidente. Subrayan como «funciones» de la Universidad el «desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia y de la cultura», y la preparación adecuada «para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos».

A pesar de ello hay algunas *diferencias* que conviene señalar:

1.^a La L. R. U. añade al texto «la creación artística», aspecto este descuidado en la L. A. U., aunque las Antiguas Escuelas Superiores de Bellas Artes ya estaban integrándose en la Universidad.

2.^a Hay dos aspectos que en la L. A. U. aparecían, y son: la referencia a la «formación permanente» y aquella que se refiere a la «extensión de la formación y cultura universitaria».

Nos preguntamos a este respecto: ¿si no aparecen estos textos en la L. R. U. será porque no son exclusivos de la Universidad? O de otro modo: ¿aparecen en la L. A. U. porque se consideran dimensiones también universitarias?

3.^a Hay una diferencia novedosa en la L. R. U. con respecto a la L. A. U., y ya lo hemos señalado anteriormente. El comienzo del artículo 1.º dice que «el servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad». Bien conocidas son las polémicas que suscitó el concepto de «servicio público» referido a la educación, y más aún, a la educación superior. Sin embargo, creemos que el texto no es del todo suficientemente explícito. ¿Por qué? Por dos razones fundamentales:

a) No toda la educación superior es Universidad. De hecho se contempla más adelante en la Ley la posibilidad de centros superiores no universitarios. Esto por una parte.

b) Por otra, tampoco se ha querido significar que sea una función

(14) De ahora en adelante paginaremos los dos textos colocando primero la página del texto de la L. A. U. y luego el de la L. R. U. Así el artículo corresponde a las páginas 64/17 de la L. A. U. y 4-5 de la L. R. U.

«exclusivamente estatal» o de las comunidades autónomas con sus respectivos órganos legislativos y ejecutivos.

¿Cuál ha sido la causa de esta actitud? Pues que, al fin y al cabo, la ley recoge la reglamentación de las condiciones necesarias para la creación y funcionamiento de las universidades privadas (art. 10.3.). Pero ¿no es esta normativa contradictoria con la denominación de «servicio público para la Universidad? (15).

El artículo segundo de la L. A. U. (16), referido a la Universidad como impulsor de progreso, igualdad, promoción social... no ha sido recogido en la L. R. U. (17) en su articulado (18).

Tampoco el artículo 3.2. (19) referido a las relaciones entre Estado, Comunidades Autónomas y Universidades ha sido recogido, ¿la razón? Parece evidente: la creación de Universidades es una función que depende de las comunidades autónomas (arts. 9.2. y 10.2. de la L. R. U.). En este punto, entre otros, es donde la L. A. U. es menos autonómica que la L. R. U., puesto que en aquélla, la tarea es una reserva del Estado. Es preciso reconocer que, en el Proyecto de Ley de Autonomía, el peso que se les concede a las comunidades autónomas es mínimo.

El artículo 32 de la L. R. U., enumera de una manera explícita y sistemática todos los campos a que se extiende la autonomía de la universidad, en tanto que el correspondiente artículo 7 de la L. A. U. hace sólo una rápida alusión (20). Curioso: Este es uno de los pocos artículos donde la L. R. U. explicita y puntualiza aspectos que en la L. A. U. aparecían pero de un modo más disperso. Una vez más se denota la intención autonómica de la ley en vigor.

El artículo cuatro de la L. R. U. y el seis de la L. A. U. son casi similares y parece que la motivación fundamental haya sido no repetir el texto primitivo (21).

(15) En lo que a nosotros concierne, cuestiones de estrategia política nos hace pensar que la expresión fuera recogida desde la primera línea, puesto que su inclusión en el proyecto de la L. A. U., fue tenazmente defendida por el PSOE.

(16) Cfr. en pág. 604/17-18 de la L. A. U.

(17) Aunque se observa semejante texto al finalizar el «Preámbulo» de la L. R. U.

(18) También en el artículo 2.1 de la L. R. U. se reconoce las libertades de cátedra, de investigación, de estudio. Pero en ella sólo se enumeran; en cambio en la L. A. U. se realiza una definición amplia de cada una de ellas.

(19) Pág. 604/18.

(20) Págs. 604/18 y 5 respectivamente.

(21) Págs. 604/18 y 5 respectivamente.

En conclusión al «Título primero» pueden destacarse varias consideraciones:

1.^a El título primero de la L. R. U. referente a la «creación, régimen jurídico y estructura de las universidades», engloba los «títulos primero y segundo» de la antigua L. A. U.

2.^a En la «creación y reconocimiento» de universidades se coloca en primer lugar a las *comunidades autónomas*, a través de sus respectivas asambleas legislativas y consejos de gobierno, en tanto que la L. A. U., se daba preferencia al gobierno y a las Cortes Generales. Con ello, y una vez más, se denota en qué medida el nuevo Gobierno ha reconocido con menos reticencias las autonomías.

3.^a Otro dato interesante en este momento de la creación de universidades es el «informe previo y motivado del Consejo de Universidades», que tampoco aparecía en el correspondiente articulado de la L. A. U.

4.^a Otro rasgo diferencial es que en los dos artículos de la L. R. U. referentes a la creación y régimen jurídico de las Universidades «no se mencionan las privadas (22), mientras que el título primero se abría así en la L. A. U.: «Las Universidades podrán ser públicas o privadas». Es significativa esta diferencia que indica una toma de posición de ambos partidos.

¿Acaso se trata de una contraposición radical? No, pero sí es una cuestión importante en la historia de la Universidad española. No se trata de un mero matiz dentro de una cuestión universitaria —más o menos relevante— sino que es un problema de peso y función que ha permitido el hablar de «dos universidades».

5.^a En lo referente a la estructura de las Universidades, los artículos 7.º al 11.º de la L. R. U., son prácticamente coincidentes con el Título II de la L. A. U. (artículos 15 al 20): Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, aparecen en ambos proyectos. La única diferencia es la desaparición en la L. R. U. de los Colegios Universitarios, lo cual es lógico, si se tiene en cuenta que más adelante se establece que se integrarán en la Universidad. En este punto no hay innovaciones.

Por otra parte, esta estructura universitaria es, en líneas generales, la utilizada por muchos países, especialmente entre los de nuestra área

(22) Aunque ya dijimos que el «Título octavo» de la L. R. U. se dedica a las «Universidades privadas», su creación, reconocimiento... (págs. 16 y 17).

cultural (23). Citemos como ejemplo la República Federal Alemana:

«La mayor parte de los establecimientos de enseñanza superior están divididos en facultades, subdivididas a su vez en departamentos... La formación de los maestros tiene carácter postsecundario... Funcionan en estrecha relación con las universidades de cada Land. La enseñanza profesional superior está muy desarrollada en la República Federal Alemana... Las escuelas de técnicos forman técnicos de nivel intermedio entre el de los obreros especializados y el de los ingenieros... Las escuelas de ingenieros forman ingenieros «graduados»... Los alumnos de una escuela de ingenieros tienen la posibilidad de proseguir sus estudios en una universidad técnica» (24).

Quizá la realidad más polimorfa sean los Institutos universitarios. Por seleccionar algún texto veamos el caso de Italia. «En Italia la enseñanza superior se da en las universidades y en los institutos universitarios... De hecho el nombre de instituto universitario se reservaba inicialmente a los institutos de enseñanza superior donde se enseñaban disciplinas diferentes a las tradicionales» (25). «En Francia..., las universidades están divididas en unidades de enseñanza e investigación... (U. E. R.). Estas pueden comprender institutos universitarios» (26).

Veamos, ahora, algunas ideas referentes al título segundo de la L. R. U.

El título segundo, «Del gobierno de las universidades», se corresponde en la L. R. U. con el título IV de la L. A. U., la cual trataba «Del gobierno y administración de las universidades» (27). El primer rasgo *diferencial* es la clara *atribución*, en el nuevo texto, a las *Comunidades Autónomas de la aprobación de los estatutos*, de acuerdo con el espíritu general del texto que potencia en toda la línea la actuación de las Comunidades Autónomas. Más aún: En los órganos colegiados y unipersonales, se amplía el nuevo espectro pretendiendo reflejar toda la estructura universitaria incluyendo los Consejos de Departamentos y de Institutos universitarios.

Así, el artículo 13.2 de la L. R. U. es una novedad interesante. Una primera lectura pudiera llevar a la conclusión de que se trata de un planteamiento maximalista de «un hombre un voto» que se ha sostenido en más de una ocasión y cuyo modelo sirvió para las primeras elecciones

(23) Cfr. UNESCO: *Les études supérieures. Présentation comparative des régimes d'enseignement et des diplômes*, París, 1973, págs. 55 y 56.

(24) *Id.*, págs. 55 y 56.

(25) *Id.*, pág. 279.

(26) *Id.*, pág. 205.

(27) Págs. 604/20-21 y 7-8 respectivamente.

a Rector de la UNED, pues se habla de «sufragio universal, libre, igual, directo y secreto». Se deja a los Estatutos y Juntas de Gobierno establecer las normas electorales, pero la significación es otra. Se ha pretendido evitar los procedimientos asamblearios referentes sobre todo a los estudiantes y profesores no numerarios, estableciendo una réplica de modelo de una auténtica democracia. Por otra parte, se verá que el principio de jerarquía universitaria fundada en sus exigencias de docencia e investigación se mantienen: Cincuenta por cien de doctores en el Claustro académico y 3/5 de profesores. En lo que concierne al Consejo Social (que se corresponde al denominado «Consejo de Universidad» de la L. A. U.), pasa a *primer lugar* en la *enumeración de órganos colectivos*. Sin embargo, hay un aspecto que no hicimos constar antes, cuando aludimos a este punto: ha sido suprimida una función respecto al texto anterior: conocimiento y aprobación de la plantilla de personal y sus modificaciones».

El Consejo de Universidades acapara el título tercero (28). Sin duda se le ha querido dar especial relevancia». Dado que la Universidad pasa a depender de las respectivas comunidades autónomas, había que potenciar algunas instancias de coordinación, y el Consejo de Universidades es el que puede suscitar menos reservas en los *posibles conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Su importancia queda patente en que lo preside el Ministro del Gobierno encargado de la Universidad y están presentes los «miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas» responsables de la Universidad.

El título 4.º de la L. R. U. se corresponde con el 5.º y 6.º de la L. A. U. (29). Se constata, igual que en todo el articulado, una mayor «concisión» y el deseo de «no entrar en concreciones» que puedan ser determinadas posteriormente. Hay algunas diferencias reveladoras que conviene subrayar. Mientras que en la L. A. U. se dice: «el acceso a la Universidad es un derecho de todos los españoles», el nuevo texto propone: «el estudio en la Universidad de *su elección* es un derecho de todos los Españoles». Con esta cautela del texto subrayado, ¿se ha querido evitar que cada Universidad se convierta en *coto cerrado* a donde sólo puedan acudir los residentes de cada comunidad autónoma?

Hay además otras diferencias que, aunque pequeñas, significativas.

a) Ha desaparecido el artículo 32-3 de la L. A. U. donde se habla

(28) Artículos 23 y 24.

(29) Págs. 604/25-28 y págs. 9 y 10.

de la imposibilidad de cursar simultáneamente más de una carrera Universitaria por los cauces oficiales de enseñanza.

b) No llega a mencionarse el número máximo de estudiantes a que hacía referencia el artículo 31-5 de la L. A. U. A este respecto el texto queda mucho más diluido en la L. R. U., donde se habla de «establecer los criterios y procedimientos de Selección». Y otro detalle curioso: ya no aparecen las Cortes Generales para esta función, sino el Gobierno. Una vez más, ¿se está siguiendo el principio de no recurrir innecesariamente a una instancia de rango superior?

c) Siguiendo esta misma tónica, ya no se propone que los títulos sean expedidos por el Ministerio de Educación en nombre del Rey, sino «en nombre del Rey por el rector de la Universidad» en la que se hubiere obtenido.

d) El artículo 30 habla en la L. R. U. de los tres ciclos universitarios. El correspondiente artículo 39 de la L. A. U., especificaba lugares en que se imparten, años de duración... que, ¿acaso no complicaba innecesariamente el articulado?

e) En el texto de la L. R. U. ha desaparecido la mención a los alumnos de enseñanza libre, la cual, para que fuese reconocida (según el art. 43.6 de la L. A. U.), tendría que ser explícitamente incluida en los planes de estudios de las Universidades. El texto decía así:

«Las Universidades que desean mantener la actual enseñanza libre o no oficial, deberán establecerlo expresamente en el plan de estudios correspondiente determinando las modalidades especiales que tendrá la educación de los alumnos que cursan este tipo de enseñanza» (30).

Para nosotros es comprensible que desaparezca esta medida que parecía destinada a limitar o suprimir la enseñanza libre. Las recomendaciones internacionales, ya es notorio, se inclinan por facilitar las fórmulas que hagan compatible el estudio y el trabajo. En cualquier caso, y valga esta idea como resumen a este título de la L. R. U., se mantienen, por parte del Gobierno del Estado, algunas funciones fundamentales en la coordinación de la enseñanza Superior.

El título 5.º de la L. R. U. referente al *profesorado* se corresponde al título 8.º de la L. A. U. con idéntica designación (31).

(30) Pág. 604/28.

(31) Págs. 604/29-33 y págs. 10-14. Este título es, en los dos textos, de los más extensos con respecto al resto del articulado.

Veamos también los elementos que han desaparecido en el nuevo proyecto y que figuraban en la L. A. U.

a) Ha desaparecido la distinción entre los profesores de los cuerpos docentes del Estado y los contratados por cada Universidad (49.2.).

b) *No aparecen los profesores ni los maestros de laboratorio* (49.3.).

c) También ha desaparecido el artículo 61 ter, que postulaba: «El profesorado universitario permanente, de dedicación exclusiva, tendrá derecho a disfrutar cada siete años de un año sabático, dedicado a la investigación o estudios especiales en el que estará liberado de sus obligaciones académicas en los términos que establezcan los estatutos de la Universidad» (32).

En cuanto a las *modificaciones* más destacadas hemos detectado las siguientes:

1.^a *Los profesores adjuntos de Universidad pasan a llamarse profesores titulares de Universidad y los profesores agregados de escuelas universitarias se designan en la L. R. U. profesores titulares de Escuelas Universitarias* (art. 33.1. de la L. R. U.).

2.^a La dedicación exclusiva de la L. A. U. se designa ahora como dedicación normal.

3.^a *Desaparecen también las pruebas de habilitación.* Los concursos se refieren a *plazas concretas* «y no pueden ser aprobados más concurrentes que el número de plazas convocadas. Limitación que no se daba en el caso de habilitación.

4.^a *Una excepción al general «principio de simplificación» que preside este texto, se da en el caso de los concursos para la provisión de una plaza en los que queda determinado con precisión el tipo de ejercicios requeridos.* Incluso existe —así nos parece— una repetición casi redundante referida a los cuatro niveles del profesorado, los cuales pudieran fácilmente haberse fundido en un solo artículo indicando, en su caso, las pequeñas diferencias que los separan. Esta pormenorización parece responder a la intención de que este tipo de pruebas tenga la debida seriedad y se eviten los peligros de las «presiones locales» o del acceso a la titularidad sin haber demostrado la debida idoneidad? El artículo 41.1. de la L. R. U. es bien explícito a este respecto:

«En los concursos a que se refiere la presente Ley quedarán garantizados en todo momento la igualdad de condiciones de los can-

didatos, y el respeto a los principios de mérito y capacidad de los mismos» (33).

Por otra parte, esta cautela ha sido necesaria puesto que en las pruebas de habilitación los miembros del tribunal —según el *antiguo texto de la L. A. U.*—, eran *designados por sorteo y el presidente por el Ministerio*. El hecho de que se proponga ahora que dos miembros del tribunal sean propuestos por la Universidad respectiva y los tres restantes se elijan por sorteo, *obliga a tomar unas precauciones jurídicas al determinar las pruebas en que consistirá el concurso*.

Dos claras innovaciones aparecen al final del título 5.º de la L. R. U.

1.ª El artículo 47.4. «La determinación en las plantillas del número de plazas que corresponde a cada categoría docente ha de guardar, en todo caso, la proporcionalidad necesaria que permita la realización de un carrera docente completa».

2.ª El artículo 48, «Las denominaciones de las plazas de la plantilla de profesorado corresponderán a denominaciones de Departamentos existentes». ¿Qué objetivos se persiguen con estas novedades? Con estos artículos parece pretenderse *no sólo facilitar la promoción del profesorado, sino además flexibilizar la adscripción del profesorado en los respectivos departamentos*. Actualmente, dada la variabilidad de los planes de estudios, la abundancia de las nuevas materias y la rigidez y aun especialización de las materias, se llegaba a situaciones jurídicamente casi insalvables, si bien resueltas normalmente por la buena voluntad del profesorado. Un caso bien cercano se da en la propia Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia: Hay una cátedra y tres adjuntías con el nombre de Pedagogía general, y sin embargo, *«no hay ninguna disciplina con esta denominación»* en el plan de estudios.

El título sexto de la L. R. U. y el noveno de la L. A. U. tienen idéntica designación «Del personal de administración y servicios» (34). La dualidad que aparecía en la L. A. U. entre «funcionarios de la Administración Civil del Estado» y el «personal propio de la Universidad», desaparece. Ahora se habla de que «estará compuesto por funcionarios de la propia Universidad y por personal contratado». En el caso de haber funcionarios de la Comunidad Autónoma o de los Cuerpos del Estado, estarán en la universidad en situación de supernumerarios.

(33) Pág. 13.

(34) Pág. 604/33 y págs. 14 y 15.

El artículo 50 es un caso curioso. Es una «repetición» al pie de la letra del 64 de la L. A. U. La única palabra añadida entre los requisitos para la selección de los aspirantes es la de «capacidad», que aparece, más bien, como prurito de *establecer alguna diferencia*. Con la palabra «méritos», creemos que quedaba suficientemente delimitado el concepto capital.

El título séptimo (35) de la L. R. U. que trata «Del régimen económico y financiero de las Universidades» se corresponde con el título tercero de la L. A. U.

El artículo 53.1. de la L. R. U. reproduce al pie de la letra el 21.1. de la L. A. U. Sólo dos palabras han sido cambiadas: «acciones» que ha sustituido a «recursos», y «afectados» que reemplaza a «efectos»: Asimismo el artículo 54.3. es literal reproducido del 21.2. de la L. A. U.; las diferencias fundamentales consisten en que el nuevo proyecto asigna a las Comunidades Autónomas la subvención global de la Universidad, en tanto que el texto antiguo la incluía en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, se sigue conservando el carácter general de «las tasas y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a títulos oficiales, las tasas se fijarán de modo homogéneo para todas las Universidades del Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades».

Por último, y siguiendo el principio de la simplificación, ha desaparecido el artículo 23 de la L. A. U., que hacía referencia a la cuantía de las tasas académicas y su modo de determinación, tema que ocasionó batallas en la opinión pública y en la Comisión de Universidades del Congreso de los Diputados.

El título 8.º de la L. R. U. está destinado a las Universidades privadas (36). Su reconocimiento corresponde a la *Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma correspondiente*, si bien se requiere que el Gobierno determine los requisitos materiales y personales para que puedan ser reconocidas. En todo caso, el Gobierno se reserva la *Homologación de los títulos de las Universidades privadas*. Así, prácticamente, el texto de este título 8.º, especialmente en su artículo 60, reproduce el artículo 14.2. de la L. A. U. (37).

(35) Págs. 604/21-22 y págs. 15 y 16.

(36) Págs. 604/19-20 y págs. 16 y 17.

(37) Una aclaración: El título 8.º de la L. A. U. (art. 44 al 48 bis) ha desaparecido en la L. R. U. La cuestión de la investigación aparece diluida en diversos artículos.

Veamos brevemente las disposiciones adicionales y transitorias para concluir nuestro análisis.

La disposición adicional primera, tanto en la L. A. U. como en la L. R. U., se refieren a la Universidad Nacional de Educación a Distancia. En la L. R. U. se prescinde de la alusión pormenorizada a los «centros asociados», los «Organos de Gobierno», etc. Por el momento, es la única Universidad Nacional, y por lo tanto, dependiente de las Cortes Generales y del Gobierno, si bien se mantiene la posibilidad de que puedan ser creadas Universidades Nacionales por Ley Estatal.

Como detalle: Resulta curiosa la alusión a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de la que sólo se dice que, «en atención a sus especiales características, el Gobierno determinará el régimen jurídico». Realmente esta Universidad sólo puede designarse como tal en un sentido muy amplio, más bien equívoco. Su inclusión en este proyecto, creemos que es de dudosa justificación.

— La *disposición adicional* 3.^a de la L. R. U., es la reproducción casi literal de la adicional 2.^a de la L. A. U. Únicamente se ha añadido al sustantivo Iglesia, el adjetivo de «Católica».

— Ha desaparecido la *transitoria* 4.^a referente a las enseñanzas del Ministerio de Defensa, y en cambio aparece, en el nuevo texto, la alusión a los Colegios Mayores en la adicional 4.^a Asimismo, desaparece la adicional 5.^a referente al Consejo General de Universidades al que la L. R. U. ha dedicado todo un título: el III. Nos parece muy significativa esta extensión.

La *innovación más interesante* que conviene que no pase desapercibida, es la formulada en la adicional 5.^a, pues se refiere a los *centros docentes de educación superior que «no se integren o no proceda su integración en una Universidad»*. Hasta ahora, entre nosotros se partía del presupuesto de que enseñanza superior y Universidad se identificaban —cosa que no acontece en la mayoría de los países—, y que ha ocasionado no pocos problemas. Esta posibilidad, prudentemente desarrollada, puede permitir una diversificación de la enseñanza superior más adaptada al móvil panorama socioeconómico y laboral, y al que tan difícilmente responde la *rígida estructura de las enseñanzas Universitarias*.

La *disposición transitoria* segunda de la L. R. U. se corresponde a la

La razón de esta supresión puede ser que se encuentre en que la ley se ha circunscrito a los aspectos jurídicos y esenciales, y ha dejado la determinación de otras cuestiones a disposiciones de rango inferior.

1.^a de la L. A. U. La diferencia más notable entre ambos textos reside en la constitución del Claustro académico constituyente. La L. A. U. establecía que estaría «compuesto en 25 por ciento por Catedráticos y profesores agregados de Universidad, un 20 por ciento de Catedráticos de Escuelas Universitarias y de Profesores Adjuntos, un 15 por ciento de profesorado y de personal investigador no encuadrado en las categorías anteriores, un 10 por ciento de personal no docente y un 30 por ciento de estudiantes». La L. R. U. ha simplificado la cuestión. Se limita a decir «que tendrá que haber como mínimo un cincuenta por ciento de profesores doctores de la propia Universidad». Si la excesiva concreción de la L. A. U. levantó no pocas suspicacias, creemos que la generalidad de la L. R. U. pudo dar pie a que se desencadenasen batallas cuyo desenlace dependía de otros intereses que los de la docencia y la Investigación.

La transitoria 4.^a reestructura los actuales cuerpos Universitarios en los ya establecidos en el artículo 34.1.

La transitoria 5.^a de la L. R. U., sigue con muy pequeñas diferencias la 3.^a de la L. A. U. en la delicada tarea de reducir los numerosos cuerpos de docentes a los 4 establecidos por la Ley.

La transitoria 7.^a de la L. R. U. referida a los profesores agregados es más rotunda que la correspondiente transitoria segunda de la L. A. U. Las agregaciones pasan a Cátedras automáticamente, mientras que la L. A. U. relegaba este proceso de reconversión a un plazo de dos años.

La transitoria 9.^a es la más conflictiva y la que ha sido presentada como motivo para la huelga de profesores no numerarios.

En líneas generales la L. R. U. pretende consolidar en sus puestos al profesorado. Sin embargo, la transitoria 9.1 resulta menos generosa que la transitoria 5.^a de la L. A. U. En la L. R. U. se habla de que «se autoriza a las Universidades a contratar todo el personal docente que con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley prestare servicios en Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias y Colegios Universitarios, sin que en ningún caso la fecha de expiración de tales contratos pueda exceder *del 30 de septiembre de 1987*». Compárese con el siguiente texto de la L. A. U.: «*Se garantiza la estabilidad* en el empleo a todo el personal docente, interino y contratado, que actualmente se encuentra al servicio de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, cualquiera que sea su naturaleza y denominación hasta que las Universidades aprueben sus Estatutos en los que fijarán el régimen jurídico y selección de su profesorado, de acuerdo con las previ-

siones de la presente ley. Se establecerán procedimientos y plazos propios en cada Universidad en cuanto a la posible integración de dicho personal docente en la plantilla de personal docente de las mismas».

La fecha del 30 de septiembre de 1987 no es casual que se cite en la *transitoria novena*, puesto que es el plazo tope que se pone a sí mismo el Gobierno para que queden todos los cuerpos reestructurados *en los nuevos y hayan desaparecido las situaciones precarias actuales, máxime cuando dice la transitoria décima*: «En el plazo de un año a partir de la publicación de la presente Ley, el Gobierno, en atención a las necesidades docentes e investigadoras, determinará los créditos necesarios para cubrir la plantilla completa de profesores y ayudantes de cada Universidad a efectos de su inclusión en los presupuestos generales del Estado».

Como conclusión para los pedagogos:

La mención a los Institutos de Ciencias de la Educación, que en la L. A. U. figuraba en la disposición transitoria octava, ha sido suprimida. Esta medida que responde al reiterado principio de la simplificación, quizá sea peligrosa en estos momentos en que el «status» de las ciencias de la educación está siendo cuestionado desde varios frentes (38). Sin embargo, una de las vías de incardinación de las Ciencias de la Educación en la Universidad, parece aflorar a través del Proyecto de Reforma de la Formación del Profesorado (abril 1984).

V. CONCLUSIONES

No seríamos coherentes con nuestro punto de partida, si no llegáramos a establecer un doble tipo de conclusiones a este trabajo. Porque es evidente que si en la primera parte del texto hemos estado funcionando, aunque sucintamente, según las posibilidades de estudio que ofrece la Universidad como Sistema abierto (Introducción, cap. I, II y III) y en donde considerábamos factores de diversa índole (económicos, sociales, políticos...) internos y externos a la institución, en la última parte (capítulo IV), hemos dejado hablar a las dos leyes (la que *pudo ser* y la que *es*) para que nos dijeran lo que ofrecían, sin evitar las interpretaciones

(38) Esta afirmación ha venido a ser corroborada por el problema de las «áreas de conocimiento» a las que ha sido reducida el área pedagógica. No entramos en esta cuestión que, para nosotros, merece un texto aparte, pero, la controversia, en cuanto menos, obligará a la escucha escrupulosa de lo que pueden decir las disciplinas de Ciencias de la Educación en la Universidad.

que a las mismas podían hacerse en función de los acontecimientos que en los tres últimos años se han desarrollado en este país y, también, en función del criterio autonómico que ha dirigido nuestra labor. Pero además, existe a nuestro juicio, otra buena razón y ésta es de índole histórica. Ese mismo tipo primero de conclusiones vienen justificadas por la experiencia, por lo que *tras, bajo, sobre o con...* las diversas legislaciones se ha producido en este país. El «es ya historia», convierte el analizado contexto (en esa primera parte) en una posible lección para la segunda, la que ahora estamos viviendo: no en balde afirmamos, en su momento, que del periodo histórico que analizábamos lo más importante que podía extraerse, a nivel metodológico, era el desfase que podía comprobarse entre Ley (proyecto o realidad) y experiencia concreta. En ello hemos hecho hincapié. Lo cual no ocurre, por otra parte, en el periodo actual, del que sólo caben posibilidades: en la parte segunda del trabajo sólo cabía presentar las virtualidades (o no), potenciales que la ley tiene en el contexto en que ha sido publicada. Vamos a dedicar nuestras conclusiones a situar esta relación contexto-ley por el interés que supone la actualidad del tema.

Pero vamos, previamente, a detallar las otras conclusiones que, con carácter general, pueden extraerse al apartado B del capítulo IV: sólo y exclusivamente las que se encuentran en el análisis comparado entre el Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria y la Ley de Reforma Universitaria.

1.^a El texto de la L. R. U. ha partido de la L. A. U. en gran medida (y como fondo permanente la ley de Silió de 1919). Ha respetado, en no pequeña parte, su espíritu; e incluso, en bastante más ocasiones, la letra Y hay una razón de peso contra cualquier posible extrañeza: y es que el texto de la L. A. U., fue pactado sobre todo entre U.C.D. y P.S.O.E. No están los tiempos tan lejanos como para tener que ir a los libros de historia y verificar tales hechos. Lo curioso es que uno de estos hechos fue la imposibilidad de que fuera aprobado el texto sobre la autonomía Universitaria, y no fue precisamente debido al partido de la oposición, sino a las disensiones internas de U.C.D., las mismas, en general, que acabarían minando la tenacidad de Suárez en 1981; las mismas disensiones que, salvando contextos, enfrentaron a conservadores y progresistas en Proyectos de ley anteriores: el problema de base era el progresismo de una ley que atentaba los intereses de una clase, muy establecida en el campo político y educativo.

2.^a Destaca también, en el texto de la L. R. U., la mayor austeridad, simplicidad y generalidad frente al detallado, pormenorizado (a veces casuístico), texto de la L. A. U.

3.^a Consecuencia o causa de ello es la mayor juridicidad del texto actual. No son precisamente los aspectos pedagógicos los que destacan en ella, lo que, por otra parte, era una reivindicación del anterior proyecto.

Con las dos siguientes, comenzamos a introducirnos en el otro orden de conclusiones que proponíamos evidentemente incardinados e interaccionadas con las anteriores y, siempre, como problema central que las unifica, aquél que ha sido el eje de este trabajo: el autonómico.

4.^a Creemos que, según los proyectos expuestos en el apartado histórico de este trabajo, la autonomía defendida por César Silió en 1919, es la que verdaderamente responde a criterios autonómicos en el espíritu y la letra. Anterior y posteriormente, sólo hubo intentos más o menos sinceros, pero las más de las veces sólo grandilocuentes y, en cualquier caso, ineficaces. Brevísima excepción la constituye, y de algún modo restringido, la Autonomía de la Universidad de Barcelona conseguida en 1933.

5.1. El Estado, aparte de la Universidad Nacional a Distancia y de la determinación del régimen jurídico de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (1), *entrega* las actuales a las Comunidades Autónomas, y sólo se reserva el *establecimiento de las orientaciones generales* que permitan mantener un rango similar y la misma validez de títulos para todas. La ley es un «marco» se dice en el «Preámbulo»:

«pero la decisión en última instancia será la acción transformadora que emprendan las propias Universidades. No debe incurrirse en el error de encomendar a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas responsabilidades que son propias de cada Universidad» (1).

5.2. Esta misma tensión dialéctica (quizá, para nosotros, uno de los puntos más interesantes de esta ley) se refleja, abundando en el punto anterior, en el carácter *diversificador* que se le quiere dar a la Universidad, de tal forma que su consecuencia sea la «competencia» entre las mismas y, por ende, su mejora a todos los niveles.

«Finalmente, el sistema de Universidades que resulta de la aplicación progresiva de esta Ley se caracterizará por una diversificación entre las Universidades, que estimulará, sin duda, la competencia

(1) Pág. 4 de la Ley.

entre las mismas para alcanzar niveles más altos de calidad y excelencia» (2).

O con otras palabras, cada Universidad será lo que ella quiera ser. En este sentido hay que reconocer que la L. R. U. conlleva un mayor espíritu autonómico (3) que la propia L. A. U., la cual introdujo el término en su título. Quizás la nueva ley comprenda que la autonomía es más una *conquista* que una situación de base, y que esta conquista debe ser el resultado de esa misma tensión dialéctica que comentamos. Compete al Estado, según esto, preparar sus condiciones.

5.3. Esta es una tercera razón de peso. Sin un Estado autonómico de base, no puede parecer más que precaria cualquier intento autonómico para la Universidad. Lo hemos dicho y se ha insistido —desde todos los ámbitos y órdenes— sobre que la relación sociedad-Universidad es ineluctable. Por ello los defensores a ultranza de una Autonomía Universitaria yerran cuando sólo la identifican con la Autonomía docente, ignorando (o poniendo entre paréntesis) las condiciones determinantes de la misma. La Universidad es una Institución cuya dinámica hoy, externa e interna, no puede escaparse a la influencia de lo que la rodea. La Ley nos lo recuerda: «la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria». Con ello se recuerda que deben ir, no sólo mentalizándose (y esto es progresivo) sus miembros de que no caben los «reinos de taifas departamentales» (4) —en donde el proteccionismo son la escuela del narcisismo intelectual más sofisticado, evidentemente disimulado bajo formas paternalistas que ocultan verdaderas voluntades de poder—, sino que si quiere crearse una auténtica democratización interna (5) en la Universidad, ésta tiene que ser ante todo, un «Servicio público»; lo que, en otras palabras, quiere decir:

(2) Pág. 4.

(3) ¿Será por ello que la ley comience usando el término «renovar»?

(4) El tema de los Departamentos (art. 8) es para nosotros algo todavía no muy claro, porque, mientras por una parte se confirma su potenciación (Preámbulo) y la flexibilización de los currícula, por otra, prácticamente se mantiene la misma estructura anterior. En cualquier caso, este punto queda pendiente del estado que adquieran los Departamentos en los respectivos Estatutos de Universidad.

(5) Esta afirmación ya es un tópico dentro de la literatura sobre la Universidad. Pero es importante para nosotros, pues es uno de los grandes «handicaps» con los que cuenta toda Ley sobre Universidad: el campo de la teoría es grande; el de la práctica está cruzado de atavismo, caciquismos, irregularidades legales, arbitrariedades..., que siempre acaban encontrando «la justificación». Quizás el hecho más frecuente de esta Universidad es el fenómeno titulado por los sociólogos «dictadura de las adhesiones», fenómeno contrario a cualquier intento de democratización en la Universidad.

- a) Que la Sociedad tiene derecho a exigir» (6).
- b) Que debe ejercerse a través de los órganos adecuados «control de rendimiento y de responsabilidad» (7).
- c) Y que debe estar al servicio de los intereses, tanto de la Comunidad Nacional, como de las Comunidades Autónomas.

5.4. El lugar dado a la formación profesional es importante. Una de las misiones fundamentales de la Universidad es la capacidad profesional, lo que, aunque parezca ser una cuestión de «perogrullo», se tiene olvidado claramente (8). Tal y como se afirma en el artículo 1.º 2, la profesión debe ser uno de los puntos de mira de esta Ley. La sociedad lo está demandando (9). Ahora bien, las cosas no son tan sencillas como a simple vista pudiera parecer en el terreno que estamos pisando (sociedad-Universidad). Porque dentro de esta estructura hay cuestiones candentes cuyo nivel de influencia es superior a lo que pueda imaginarse, y no obstante, son vitales a la hora de explicarse el complejo funcionamiento universitario.

Veamos algunas reflexiones en esta atmósfera. Se sabe por la Historia Española, que el modelo autonómico en la Universidad ha tenido significativos defensores que portaban con ellos un modelo de vida de cuño semejante. Modelo socialista de la vida sostenido por hombres de ideas liberales o de ideas socialistas que, se quiera aceptar o no, han situado entre sus objetivos éste de gran impacto cultural. Pero ¿en verdad hay una correspondencia unívoca de modo tan ineluctable? Decir modelo so-

(6) Preámbulo de L. R. U.

(7) Art. 45 y preámbulo de L. R. U.

(8) Arturo DE LA ORDEN: «Estilo cognitivo y orientación académica y profesional en la Universidad», ha demostrado la abundante bibliografía en los últimos años respecto al tema de la formación profesional y la Universidad, fiel reflejo de la programación reinante en el ámbito extranjero por este tema, tan descuidado en el nuestro. Conferencia en la Universidad de Valencia, mayo 1983.

(9) QUINTANA CABAÑA, J. M.ª: *Sociología de la educación*, Edit. Hispano Europea, Barcelona, 1977, pág. 421. La función puramente cultural de la Universidad (Bochenski, Newman...), no tiene sentido en la sociedad de hoy. Un hombre, tan poco sospechoso de radicalismo en sus juicios, como Ph. COOMSP, dice lúcidamente en su ya clásica texto *La crisis mundial de la educación* que es lógico el reproche de algunos a las Universidades por haber olvidado «su cometido social». «En lugar de buscar nuevas verdades, se han ocupado en construir vallas académicas para proteger viejas creencias. En lugar de permanecer prudentemente a poca distancia de la confusión desordenada de la sociedad, se han apartado a distancias astronómicas de los problemas urgentes de la sociedad en los cuales se necesita su ayuda. En vez de preservar su autonomía como un prerrequisito de un esfuerzo intelectual honesto y productivo, han defendido ferozmente aquella autonomía como un privilegio y un fin en sí mismo. En vez de moldear a la juventud de hoy para que resuelva mañana los problemas de la sociedad, han formado y alentado a la juventud a desinteresarse de esos mismos problemas». En Edit. Península, Barcelona, 1971, pág. 230.

cialista de vida, ¿supone de inmediato modelo autonómico universitario? Se ha establecido un partido en el poder y se supone que ello conlleva un programa de vida social, de acuerdo con el modelo defendido; pero aun suponiéndose que pudiera llevarse a efecto progresivamente, ¿puede —desde el modelo abierto defendido inicialmente— llegar a cumplirse en un ámbito como el nuestro? La cuestión no es estúpida, si se piensa en los estudios realizados sobre la enseñanza superior en el mundo. He aquí algunos datos. En los países de economía dirigida y centralizada, la Universidad es una institución totalmente sometida a las necesidades del sistema productivo (lo que no es el caso español), mientras que en los países de economía de mercado, la extensión y el desarrollo de las respectivas Universidades da lugar a resultados muy distintos. Por otra parte, en los países de ideología socialista, «la planificación universitaria es estricta y abarca todos los aspectos sociales y económicos»; en los países de Europa occidental, en cambio, «es de carácter puramente indicativo en las universidades donde la hay: en alguna es rudimentaria, y en la cuarta parte de las universidades, ni siquiera existe» (10).

Por lo tanto ¿podría pensarse que nuestro país podría canalizar este objetivo? España esta «incorporada a las sociedades industriales más avanzadas» —comienza la ley—, pero este punto no da carta de naturaleza para reclamar una situación que de hecho es muy difícil codificar, máxime si se piensa de algún modo, en los datos que la Unesco, a través del profesor Quintana, nos ha prestado. Todas estas reflexiones pueden resumirse en una, para nosotros: ¿tiene sentido, hoy y aquí, la autonomía universitaria?; ¿es tiempo de autonomías para España?; ¿no nos ha sobrepasado la cuestión y se ha hecho tarde para nosotros? En cualquier caso, no se podrá negar que la reivindicación es equívoca y ambigua, máxime cuando en los últimos tiempos el tema autonómico ha sido invocado desde exigencias sociales claramente diferentes.

Esta situación ya ha sido detectada y denunciada no hace muchos años (11) por Prats, quien, contra cualquier asimilación de un modelo

(10) Cfr. QUINTANA CABANA: o. c., págs. 422 y 423: «Un rasgo notable en gran número de Universidades es que resulta cada vez mayor la distancia entre sus actividades y las necesidades reales del país, en lo que respecta a mano de obra calificada para la industria y la agricultura y para el ejercicio de las diversas profesiones. Esto no ocurre en las universidades de los países socialistas, cuyas funciones son programadas en el marco de la planificación general de los mismos; las otras, en cambio, suelen estar mal informadas acerca de esas necesidades» (pág. 423).

(11) PRATS, J.: «De la autonomía universitaria (entre el mito y la impotencia)», en *Sistema* núms. 24-25, junio 1978.

institucional universitario único (por ejemplo, el autonómico) con una determinada formación social, piensa en la simpleza de los frecuentes estudios sobre el tema autonómico.

«La autonomía universitaria se ha invocado, en efecto, como mínimo, en función de la libertad académica; de la modernización, adecuación al medio o regeneración del cuerpo universitario, y de la realización de los proyectos culturales y políticos de los movimientos autonómicos de las nacionalidades y las regiones históricas. Lo relevante es, con todo, constatar que estas tres funciones, en la medida en que no tienen por qué plantearse de modo históricamente simultáneo, pueden satisfacerse con realizaciones institucionales muy diferentes —cuando no contrapuestas— de un aparente único principio de autonomía. Por ejemplo, la libertad académica puede ser satisfecha mediante el simple reconocimiento de la autonomía funcional de la corporación docente, lo cual es plenamente compatible con un modelo organizativo universitario perfectamente uniforme y centralista. Por su parte, la necesidad de adaptación al cambio y al medio, puede resolverse según fórmulas institucionales muy variadas en cada situación: mientras que en unos casos bastará con medidas de desconcentración y regionalización, en otros será preciso adoptar medidas propiamente descentralizadoras y de vinculación con los gobiernos de las comunidades autónomas...» (12).

Todo ello hace compleja la situación. El partido en el poder parece haberse percatado de ello y no ha querido hacer una Ley estrictamente autonómica. Ello sin denostar el grado verdaderamente autonómico que ella conlleva respecto a proyectos anteriores. ¿Cómo podrá resolverse? ¿Cuál será la conclusión de esta Ley que surge en un tiempo muy crítico —por otra parte, cuál no lo es— en el ámbito español para que pueda algo concluirse? Estas, y otras dudas con las que vamos a finalizar el trabajo, no son sino la preocupación que vehiculizamos por la suerte de la autonomía universitaria que, aunque llegue a concretizarse en alto grado, siempre su significado será distinto al que podríamos esperar en función de la interpretación (o interpretaciones) históricas que siempre se ha realizado de la misma. Y es que, por mucho que se pretenda, el tiempo, la Historia, no es tan ineluctable como puede parecer. Este futuro intraducible permite y legitima así estas reflexiones:

(12) PRATS: pág. 59.

— ¿La autonomía no se convertirá en una mera técnica accidental de organización de centros, más que una exigencia de la institución universitaria tal y como se reclama frecuentemente?

— Porque es evidente que los fines (y/o funciones) de la Universidad (culturales, profesionales...) no parecen cambiar, pero ¿es clarividente que la forma orgánica social para la realización de estas funciones tampoco debe hacerlo?; o por el contrario, y sujeto a las transformaciones históricas, ¿lo que esperan estas funciones universitarias es la transformación de la estructura-base organizativa que responda a sus respectivas y actuales exigencias?

— En las sociedades industriales avanzadas con un capitalismo más o menos dinámico (propio de las estructuras económicas occidentales) se reconoce (también más o menos tímidamente) la función crítica de la Universidad (muchas veces puesta en duda, tal y como han demostrado los frecuentes movimientos universitarios de segunda mitad de siglo), pero, es preciso reconocer, la dinámica sociopolítica que va gestándose progresivamente ¿deja espacio para una función autónoma universitaria?

VI. BIBLIOGRAFIA

AGUILAR PIÑAL, Fco.: *Los comienzos de la crisis universitaria en España*, Edit. Cultura Popular, Barcelona, 1968.

ARON, DAHRENDORF y otros: *La Universidad en transformación*, Edit. Seix Barral, Barcelona, 1966.

ASSOCIATION INTERNACIONALE DES UNIVERSITES: *Autonomie universitaires, sa signification aujourd'hui*, París, 1965.

AZCARATE, P.: *La cuestión universitaria*, Edit. Tecnos, Madrid, 1967.

BALDRIDGE, J. V.: *Power and Conflict in the University*, J. Wiley and Sons, New York, 1971.

Bases documentales de la España Contemporánea: Vol. III «El liberalismo democrático» (1868-74). Vol. II «Moderados y progresistas» (1833-68), Edit. Guadiana, Madrid, 1971.

BERNAD MAINAR, J. A.: «Pasado, presente y futuro de la autonomía universitaria española» en *Bordón*, núm. 202, marzo, abril, 1974.

BOCHENSKI, J. M.: «Autonomía de la Universidad», en *Aporia*, núms. 7 y 8, 1966.

BOZAL, PARAMIO y otros: *La enseñanza en España*, Alberto Corazón Editor Madrid, 1975.

CARRIER, H.: *Misión futura de la Universidad*, Edit. El Ateneo, B. Aires, 1977.

CIRIGLIANO, G. F.: *Universidad y pueblo*, Librería del Colegio, B. Aires, 1973.

COBO SUERO y otros: *La enseñanza superior en el mundo*, Edit. Narcea, Madrid, 1979.

- COOMBS Ph.: *La crisis mundial de la educación*, Edit. Península, Barcelona, 1971.
- DAMIAN TRAVERSO, J.: *Educación y Constitución*, 2 vols., Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación, 1978.
- DE LA ORDEN, A.: *Estilo cognitivo y orientación académica y profesional en la Universidad*, Conferencia en la Universidad de Valencia, 1983. Dactilografiado.
- DE MIGUEL, A.: *Diagnóstico de la Universidad*, Edit. Guadarrama, Madrid, 1973.
- EQUIPO LIMITE: *La agonía de la universidad franquista*, Edit. Laia, Barcelona, 1976.
- ETZIONI, A.: *Les organisations modernes*, Gembloux, Ducubol, 1971.
- FERNANDEZ ALMAGRO, M.: *Historia política de la España Contemporánea*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1968.
- FERNANDEZ DE CASTRO, I.: *Reforma educativa y desarrollo capitalista (Informe crítico de la Ley de Educación)*, Edit. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973.
- FERRER, P.: *La Universidad a examen*, Edit. Ariel, Barcelona, 1973.
- FRISCHKOPF, A.: «L'Université: une organisation «sui generis» en *Cahiers Internationaux de Sociologie*, v. LVII, P. V. F., 1974.
- GARCIA CANTU, G.: *Universidad y anti-universidad*, Cuadernos de Paquin Mortiz, México, 1973.
- GINER DE SAN JULIAN, S.: «Libertad y poder político en la Universidad española: el movimiento democrático bajo el franquismo», en *Sistema* núms. 24-25, junio, 1978.
- GOMEZ PEREZ, R.: *Universidad problema político*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1971.
- GUSDORF, G.: *L'Université en question*, Edit. Payot, Paris, 1964.
- JIMENEZ-LANDI, A.: *La Institución Libre de Enseñanza*, Edit. Taurus, Madrid, 1973.
- JOHNSON, T. J.: *Professions and Power*, Edit. Mc Millan, London, 1972.
- JORDANA DE POZAS, L.: «Autonomía universitaria» en *La Universidad actual en crisis*, Edit. Magisterio Español, Madrid, 1968.
- LA TORRE, A.: *Universidad y Sociedad*, Edit. Ariel, Barcelona, 1964.
- TERENA, C.: *Escuela, ideología y clases sociales en España*, Edit. Ariel, Barcelona, 1980.
- MACIA, R.: *Universidad y democracia*, Edit. Cupsa, Madrid, 1978.
- MARTIN-RETORTILLO, A.: «Autonomía y autogobierno de la Universidad», en *Varios, Reflexión Universitaria*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1979.
- MEDINA RUBIO, R.: «La autonomía académica universitaria en la Ley General de Educación», en *Bordón*, núm. 231, enero-febrero 1980.
- MOLERO PINTADO, A.: *La reforma educativa en la II República*, Edit. Santillana, Madrid, 1977.
- MOLITOR, M.: *Chercheurs scientifiques et organization industrielle*, Université catholique de Louvain, 1971.
- MONCADA, A.: «Modelos de autonomía e integración en la enseñanza superior en *Sistema* núms. 24-25, junio 1978.
- ORLANDIS, J.: *La crisis de la Universidad en España*, Edit. Rialp, Pamplona-Madrid, 1966.
- PALAZUELOS, E.: *Movimiento estudiantil y democratización de la Universidad*, Manifiesto Editorial, Madrid, 1978.
- PARIS, C.: *La Universidad española actual: posibilidades y frustraciones*, Edit. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1974.
- PASSERON, J. Cl., y ANTOINE, G.: *La réforme de l'Université*, Edit. Calman-Lévy, Paris, 1966.
- PEREZ GALAN, M.: *La enseñanza en la Segunda República Española*, Edit. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1977.
- PESET, M. y J.: *La Universidad española (siglos XVIII y XIX)*, Edit. Taurus, Madrid, 1974.
- PRATS, J.: «De la Autonomía Universitaria», en *Sistema* núms. 24-25, junio, 1978.
- PUELLES BENITES, M.: *Educación e ideología en la España Contemporánea*, Editorial Labor, Barcelona, 1980.

- RAMIREZ, M.: *España 1939-1975 (Régimen político e ideología)*, Edit. Guadarrama, Madrid, 1978.
- REYNA, A.: «Reforma Silió de autonomía universitaria», en *Revista de Educación*, núm. 227-228, 1972.
- RUBIO, J.: *La enseñanza superior en España*, Edit. Gredos, Madrid, 1969.
- RUIZ BERRIO, J.: *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-33)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1970.
- QUINTANA CABANA, J. M.^a: *Sociología de la educación*, Edit. Hispano Europea, Barcelona, 1977.
- Sindicato Nacional de Enseñanza: *Reforma y expansión universitaria*, Madrid, 1968.
- TURIN, Y.: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Edit. Aguilar, Madrid, 1967.
- USEROS, M.: *Problemas de la enseñanza y Constitución*, Edit. Marsiega, Madrid, 1978.
- VALDEZ RUIZ, M.: *La política educativa de España en el último siglo*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valencia, 1977.
- Varios: *La Universidad*, Edit. Ciencia Nueva, Madrid, 1969.
- Varios: «Encuesta sobre la reforma universitaria», en *Sistema*, núms. 24-25, junio 1978.
- Varios: *Sobre la Universidad*, Edit. Mensajero, Bilbao, 1982.
- Varios: *Hacia una nueva Universidad*, Edit. Ayuso, Madrid, 1977.