

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

POR

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA.—3. LA AUTONOMÍA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.—4. LA DISPOSICIÓN DE LA AUTONOMÍA.—5. EL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA: A. *La autonomía funcional*. B. *La autonomía orgánica*.—6. EL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.—7. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace algún tiempo, con un vigor nunca conocido, nuestras instituciones reivindican la autonomía, como si hubieran sido fecundadas durante estos últimos años por la idea autonomista. Y, cómo no, estos aires autonómicos han llegado a la Universidad, en que no es posible afirmar que sea un fenómeno inédito. Por el contrario, la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970, vino a enunciar el propósito de configurar a las Universidades como entes autónomos. Y decimos que lo que en la Ley se contenía era un enunciado de propósitos, más que otra cosa, porque, como es sabido y trataremos de explicitar aquí, la intencionalidad de la Ley se ha concretado en bien poco, por no decir en nada.

En estos momentos, en los que se vislumbra de nuevo el propósito de configurar autónomamente a las Universidades españolas, parece conveniente reflexionar, aunque brevemente, sobre la consistencia y significado de la autonomía de la Ley General de Educación, que permita aventurar algunos juicios sobre su conveniencia y formulación en el presente.

2. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

La construcción del concepto de autonomía se ha caracterizado por su complejidad, derivada, de una parte, por su confusión con el concepto de autarquía, como por su explicación aparentemente distinta

en ámbitos diferenciados. Así, en el Derecho privado, en el que la autonomía significa capacidad de obrar jurídicamente relevante, en el Derecho público, en que se entiende como capacidad de crear preceptos obligatorios de Derecho objetivo, o en otros marcos como el de la economía o la política con otras significaciones. A nosotros, en estos momentos, nos interesa precisar el concepto jurídico de autonomía en el Derecho público, lo que, sin embargo, no debe entenderse como la imposibilidad o renuncia a trasladar dicho concepto a otros niveles, con las debidas matizaciones.

Efectivamente, puede decirse que la enunciación del concepto de autonomía no es incompatible con que éste pueda tener distintas manifestaciones en las que pueda identificarse sus connotaciones básicas. A estos efectos es conveniente distinguir el contenido esencial de la autonomía, del origen de la misma. Por contenido esencial de la autonomía entendemos, la capacidad de los entes autónomos de dictar normas jurídicas que se integren en el ordenamiento jurídico estatal (1). Esta es su más significativa expresión. Las diferencias que aparecen entre unos y otros entes autónomos podrán derivar de la intensidad y extensión de esta capacidad o por el origen de la misma, pues junto a los entes autónomos originarios hay que situar a aquellos, como los que aquí contemplamos, a los que la autonomía les viene derivada de la Ley. Las Universidades deben comprenderse como entes autónomos, capaces, por tanto, de dictarse su propia normación, cuya eficacia externa depende del reconocimiento que le presta la Ley. Caracterizada, además, dicha capacidad de dictar normas por estar circunscrita al marco específico que en la Ley se establece, y actuando como límite la totalidad del ordenamiento jurídico.

Partiendo de que las Universidades son organismos autónomos, a éstos la autonomía les viene reconocida por el artículo 76, 1, de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, que se completa con lo dispuesto en su artículo 6, 2, «salvo precepto expreso en contrario, estos organismos se regirán por sus disposiciones peculiares en cuanto estén conformes con las normas que para ellos se establezcan en la presente Ley». Es decir, que la averiguación del ámbito autonómico de las Universidades habrá que deducirlo de lo que se dispone en relación a las mismas en la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970, en la que se viene a reconocer la perso-

(1) Por cuanto al concepto de autonomía, seguimos a E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1975, pp. 130 y ss.

nalidad jurídica (2) de las Universidades y a establecer su marco autonómico.

Conviene precisar, por otra parte, que las dos expresiones formales de la autonomía son los Estatutos y Reglamentos autonómicos. Advirtiendo que los Estatutos de las Universidades no se refieren, sin embargo, tan sólo a aspectos organizativos, sino a las actividades de dichos entes e incluso a sus relaciones con otros sujetos. Debiendo entenderse que sólo estaremos ante un marco autonómico cuando en el mismo no puedan entrar a disponer los reglamentos estatales. En caso contrario, habrá que decir que la autonomía es una ficción.

Además, hay que señalar que las relaciones entre la Administración del Estado y las Universidades, deben calificarse de relaciones de instrumentalidad (3), con toda la serie de connotaciones que esto lleva consigo. De las que queremos destacar, la relación de dependencia constante de las Universidades con el Ministerio de Educación y Ciencia, dependencia que se articula mediante «directivas» (como ha precisado la doctrina italiana), y, de otra parte, porque dichos entes autónomos no tienen fines propios, sino que por el contrario la titularidad de los mismos es del ente matriz, cuya determinación ni siquiera puede radicarse en la Administración sino que pertenece a la Comunidad (4).

Pues bien, en base a los caracteres y límites señalados, vamos a afrontar el análisis del régimen jurídico de la autonomía de las Universidades en la Ley General de Educación, que nos permitirá averiguar el alcance de la reforma introducida por dicha Ley.

3. LA AUTONOMÍA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La Ley General de Educación, en expresión escasamente precisa, dice en su artículo 64, 1, que: «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

(2) El artículo 63, 3, de la Ley dice así: «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.»

(3) En este punto seguimos E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, pp. 227 y ss.

(4) La definición de los fines de la educación vienen establecidos en el artículo 1.º de la Ley General de Educación, y específicamente los de la educación universitaria en el artículo 30 de citada Ley, aparte otras referencias igualmente explícitas que se hacen en la Ley.

de la presente Ley y las normas que se dicten para su desarrollo.» Y esta redacción es desafortunada porque da la impresión de que la autonomía es algo distinto de la determinación de los procedimientos de control, etc., a que se hace referencia en el citado apartado. Cabría, sin embargo, interpretar que lo que se quiere establecer en el mismo es la especificación de las materias en las que las distintas Universidades gozan de autonomía, pero esto no es así, porque la lista de materias sobre las que teóricamente podría versar la autonomía son ampliadas por el mismo artículo 66 de la Ley, en el que, al referirse a las materias que deben ser reguladas por los Estatutos universitarios, se dice que éstas son: la organización académica de la Universidad; enumeración, estructura y competencia de los órganos de Gobierno; el procedimiento de elección o designación de los titulares de los órganos de Gobierno; los criterios para la adopción y aplicación de los planes de estudio e investigación; el procedimiento interno para la adscripción y contratación del personal docente y de investigación; las normas básicas sobre el régimen de admisión de alumnos, verificación de conocimientos y disciplina académica y procedimientos para la regulación concreta de estas cuestiones; y el régimen económico y presupuestario de la Universidad.

Como se desprende de la mera lectura y comparación de los citados artículos 64, 1 y 66, 2, las materias contempladas en este último, abarcan una serie de competencias a las que no se hace referencia alguna en el primero de ellos. Podría pensarse que esto es así, en cuanto que sólo se extiende la autonomía a los temas a los que se hace referencia en el artículo 64, 1, mientras que el artículo 66, se refiere a las materias que deben ser objeto de tratamiento por los Estatutos, sin que esto suponga una ampliación del ámbito autonómico, sino meramente la especificación de una serie de cuestiones, cuya regulación es dispuesta por el Ministerio de Educación y Ciencia. Sin embargo, dicha interpretación no parece, en principio, acorde con el propio tenor del precepto en que se dice que los Estatutos «habrán de regular» e incluso se añade «al menos», lo que parece indicar que otros aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las Universidades no precisan regularse por los Estatutos, por cuanto son objeto de una regulación ajena a los mismos. Por otra parte, como veremos, las materias contempladas en el artículo 66 de la Ley, por virtud de lo que se dispone en otros artículos de la misma, son objeto de regulación por los singulares Estatutos universitarios.

Antes de proceder al examen del significado, de la distinta redacción, de ambos artículos, entendemos que conviene analizar cuál es el ámbito y límites de la autonomía que puede deducirse del resto de la regulación que de las Universidades se hace en la Ley.

4. LA DISPOSICIÓN DE LA AUTONOMÍA

Como decíamos más arriba, la autonomía a las Universidades les viene derivada de la Ley general de Educación, que determina de modo prácticamente exhaustivo cuál es su marco, así como que la misma debe expresarse a través de sus respectivos Estatutos. Conviene por tanto examinar a qué órgano corresponde concretar, dentro de la Universidad, el contenido de la autonomía, es decir, a quién corresponde elaborar el Estatuto universitario. Pues, como veremos, la Ley General de Educación no sólo indica que las Universidades gozarán de autonomía, sino que precisa también quién puede disponer de la misma.

A estos efectos, es preciso recordar que los Estatutos provisionales de las Universidades españolas, que como todo lo que entre nosotros se denomina provisional, parece tener una especial vocación de permanencia (5), fueron elaborados a tenor de lo que dispone la Ley General de Educación en su artículo 66 por las Juntas de Gobierno de las distintas Universidades, órganos que no se integraban, en la época en que se dictaron los Estatutos, mediante un sistema democrático de elección, al menos absolutamente. Los rectores y vicerrectores eran designados por el ministro de Educación y Ciencia y en la propuesta de los decanos de las distintas Facultades y directores de Escuelas sólo intervenía un reducido colectivo del profesorado de las mismas, constituido por los catedráticos numerarios. Y no obstante referir el citado artículo 66 la posibilidad de establecer el Ministerio el procedimiento, mediante disposiciones complementarias, para la elaboración del Estatuto provisional, disposiciones que hubieran podido contemplar la con-

(5) Los Estatutos provisionales de las distintas Universidades españolas, publicados en un volumen editado por el Ministerio de Educación y Ciencia, fueron prorrogados por primera vez por el Decreto de 4 de abril de 1974 y recientemente por el Real Decreto de 28 de marzo de 1977, hasta que entren en vigor los Estatutos definitivos. Parece improbable que puedan aprobarse los Estatutos definitivos con arreglo a la Ley General de Educación, ya que se prepara en la actualidad una Ley de autonomía universitaria, de lo que se deduce que la vigencia de los Estatutos provisionales coincidirá con la de la Ley General de Educación.

sulta o participación de otros sectores del colectivo universitario, esto no tuvo lugar.

A la vista de la aclaración que acabamos de hacer puede afirmarse, sin paliativos, que la concreción de la autonomía de la Ley General de Educación no se encomendó a las Universidades entendidas como la totalidad de un colectivo de profesores, alumnos y personal no docente de las mismas, sino a un reducido sector de profesores.

Por otra parte hay que decir que la eficacia de los Estatutos depende de la aprobación por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Educación y Ciencia, recibiendo en este caso la forma de Decreto e incorporándose al ordenamiento jurídico estatal. A este propósito, y dado que la elaboración del Estatuto corresponde a las Juntas de Gobierno, cabe preguntarse qué tipo de control es el que debía ejercer el ministro y posteriormente el Consejo de Ministros. A nuestro entender, el control de ambos debía ser un control de legalidad, es decir, de comprobación de que el Estatuto ha respetado los límites de fondo y de forma para el ejercicio de la autonomía. Pues, en otro caso, si el control fuera de oportunidad todo el edificio de la autonomía se vendría abajo.

Tampoco se menciona en la Ley el procedimiento de reforma de los Estatutos, lo que no debe entenderse como la imposibilidad de que esto tuviera lugar, sino más bien que se dejaba a las Universidades la facultad para establecer dicho procedimiento en sus propios Estatutos (6), a salvo de que el Ministerio pudiera establecer un procedimiento de reforma con carácter general. Si bien entendemos que la reforma debiera rodear, al menos, las mismas garantías que la aprobación.

Cabe, por último, mencionar, la potestad del Gobierno de suspender el régimen estatutario en un Centro universitario, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley, a propuesta del ministro de Educación y Ciencia, lo que parece indicar que la citada suspensión no precisa referirse a la totalidad de los Centros de una Universidad, si bien tampoco se excluye esta posibilidad. Las causas por las que la suspensión puede tener lugar no están muy perfiladas, ya que se hace referencia a «perturbaciones graves de orden académico, administrativo o finan-

(6) Los Estatutos provisionales establecían, entre las disposiciones adicionales y transitorias, una en la que se estipulaba que, para la elaboración de los Estatutos definitivos, se abrirá un período de información pública a partir del primer año de la publicación de los provisionales, terminada la cual se elaborará por una Comisión representativa el proyecto de Estatutos definitivos. Sin embargo, esta cláusula ha sido incumplida.

ciero», señalándose que, cuando fuera aconsejable la suspensión, se establecerán por el Gobierno las normas provisionales que regirán en el Centro afectado, lo que crea una amplia potestad en el Gobierno para practicar la suspensión.

Puede concluirse que la autonomía, por cuanto a su disposición, estuvo limitada a las Juntas de Gobierno que cuando, como decíamos, elaboraron los Estatutos provisionales, todavía en vigor, no eran órganos integrados democráticamente. Y, precisamente, esta naturaleza vino a determinar, y no casualmente, que las distintas Juntas de Gobierno no establecieran un sistema de amplia participación para la elaboración de los Estatutos. Por otra parte, se advierte ya aquí la importante incidencia de la Administración, que será constante a lo largo del articulado de la Ley, para establecer las normas generales que regulen el procedimiento para la elaboración de los Estatutos, así como para aprobarlos y suspenderlos.

5. EL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA

Señalamos más atrás que la simple lectura comparada de los artículos 64 y 66 de la Ley ponía de relieve la no coincidencia de las materias que contenían, por cuanto la redacción del artículo 66 era más amplia que la del artículo 64. Vamos a tratar de aislar los aspectos de las materias a que se refieren los citados artículos, a los que se extiende la autonomía, ya que la propia Ley, y en relación a las materias que se dicen autonómicas, viene a limitar el ejercicio de la misma, que mediante un desarrollo reglamentario posterior se ha visto reducida a márgenes todavía más angostos (7).

A) *La autonomía funcional*

Con arreglo al artículo 64, 1, la primera de las materias sobre las que versa la autonomía es lo que se denomina «procedimiento de control y verificación de conocimientos», y en la redacción del artículo 66, 2, «las normas básicas sobre el régimen de admisión de alumnos, verifi-

(7) La normativa sobre Universidades es extensísima, poniéndose en tela de juicio la existencia de un marco autonómico para las Universidades, que podemos adelantar es prácticamente inexistente. Las disposiciones que desarrollan la Ley General de Educación han sido publicadas en un volumen editado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

cación de conocimientos y disciplina académica y procedimientos para la regulación concreta de estas cuestiones». De ambas redacciones se deduce que el artículo 66 incluye además del control y verificación de conocimientos, el régimen de admisión de los alumnos y disciplina académica (8). Sin embargo, todas estas materias son a su vez contempladas por la Ley de Educación en los artículos 32, 33, 34, 35, 36 y 38, 125 y 126 y 130, en los que se van a establecer las normas básicas sobre el régimen de admisión de alumnos y valoración del aprovechamiento, que a su vez han sido desarrollados reglamentariamente, de modo que la autonomía a este nivel es prácticamente inexistente a pesar de lo que dicen los artículos 64 y 66 de la Ley, pudiendo anotarse que los Estatutos provisionales no regularon estas cuestiones.

Por cuanto a lo que se denomina en el artículo 64, 1, «régimen de docencia e investigación», y en el artículo 66, «procedimientos para la adscripción y contratación del personal docente y de investigación», hay que decir que el citado régimen viene prefigurado por los artículos 113 y 114 de la propia Ley que especifican las categorías, sistemas de adscripción y funciones de los profesores universitarios, lo que viene a significar una acotación prácticamente absoluta de la materia, que ha recibido además un prolijo desarrollo reglamentario.

También se hace referencia en el artículo 64 «al cuadro y sistema de las enseñanzas universitarias», o, lo que es lo mismo, con arreglo al artículo 66 «los criterios para la adopción y aplicación de los planes de estudio o investigación». La matización que se establece en este último artículo es importante, dado que técnicamente resulta difícil concebir que los Estatutos determinen el cuadro y el sistema de las enseñanzas de todos los Centros docentes, siendo más correcto, como dice el artículo 66, que se establezcan los criterios para la adopción y aplicación de los mismos.

Pero a este nivel también hay que hacer notar que la propia Ley de Educación ha establecido los criterios básicos en materia de planes, como se desprende de los artículos 31 y 37 en donde se estructuran las enseñanzas universitarias en ciclos y estos a su vez se integran de asignaturas obligatorias y optativas, cuya denominación y contenido es el que en principio debe ser determinado por las Universidades con arreglo a las directrices del Ministerio de Educación y Ciencia y previo

(8) Por cuanto se refiere a la disciplina académica, los Estatutos provisionales hacen remisiones, por lo general, a la normativa vigente.

dictamen de la Junta Nacional de Universidades (9). Independientemente de que el Ministerio pudiera, como hizo, aprobar directrices que restringieran enormemente esta facultad, en los primeros años de vigencia de la Ley General de Educación fue esta la materia en que se operó una mayor actividad autonómica de las Universidades. Sin embargo, los efectos de la autonomía a este nivel fueron tan desfavorables, por la disparidad de criterios que se vertieron, que no siempre respondían a criterios lógicos u objetivos, que obligó al Ministerio a reducir prácticamente a la nada esta potestad autonómica.

Puede decirse que la autonomía en esta materia podría haber dado sus mejores frutos, no sólo por hacer posible el aprovechamiento máximo de las energías docentes de las distintas Universidades, sino por la adecuación de las mismas a las necesidades sociales circundantes, lo que sólo excepcionalmente tuvo lugar.

Hay que señalar, además, que en el artículo 37, 1, de la Ley se establece una importante cautela en relación a aquellos Centros que no elaborasen el respectivo plan. Sin embargo, la formulación que da el citado artículo no se caracteriza por su claridad, ya que se dice, «en el caso de que alguna Universidad no elaborase en el momento necesario el respectivo plan, el Ministerio de Educación y Ciencia, de acuerdo con la Junta Nacional de Universidades, podrá fijar un plan hasta tanto se elabore aquél.» Se deja sin precisar quién determina cuándo ha llegado el momento necesario, si ésta debe ser una determinación estatutaria, o es un plazo que debe establecer el Ministerio.

El citado artículo 66, en su apartado tercero, contempla también la posibilidad de que los Estatutos universitarios determinen qué preceptos estarán vigentes para las respectivas Universidades, de las Leyes de Administración y Contabilidad del Estado (derogada por la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977), de Contratos del Estado y Funcionarios Civiles del Estado al efecto de dispensar su aplicación, en su caso, a las Universidades (10). Sin embargo, ninguno de los Estatutos provisionales vino a ejercer la facultad que en el citado

(9) La citada Junta viene regulada por los artículos 68 y 146 de la Ley General de Educación, así como por los Decretos de 29 de abril de 1971, 14 de diciembre de 1972 (desarrollado por Orden de 16 de mayo de 1973) y de 31 de octubre de 1975, así como por el artículo 38, 2, del Decreto de 28 de enero de 1971. Esta prolija regulación, que no es excepcional, da una idea de la euforia reglamentaria que ha dominado la aplicación de la Ley General de Educación.

(10) A estos efectos, la disposición final segunda de la Ley General de Educación vino a ampliar este ámbito de dispensa a las Universidades, si bien introduciendo más trámites, materia ésta que fue desarrollada por Decreto de 8 de julio de 1971 y Orden de 12 de noviembre de 1973.

artículo se contempla, lo que significa que a las Universidades les es de aplicación la legislación referida con las implicaciones que esto tiene en cuanto al régimen económico y presupuestario de las mismas.

Por todo ello, puede concluirse que, en rigor, no puede afirmarse que las Universidades con arreglo a la Ley sean autónomas desde la perspectiva de su funcionamiento, pues el mismo viene regulado de modo prácticamente exhaustivo por la Ley General de Educación.

B) *La autonomía orgánica*

La estructura orgánica de la Universidad, no obstante la referencia que en ella se hace en el artículo 66, está prácticamente acabada en la Ley. No sólo la estructura docente e investigadora, que se articula alrededor de Departamentos que se agrupan en Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, que junto con Institutos, Escuelas de Grado Medio y Colegios universitarios integran la Universidad, sino que la estructura interna de cada una de estas unidades de menor o mayor son contempladas por los artículos 69 a 88 de la Ley (11). Prácticamente, y a excepción de los Patronatos, la composición y organización de los Claustros, los órganos de asistencia al Rector, Decanos y Directores de las Escuelas Técnicas Superiores, Colegios universitarios y Escuelas universitarias, están trazados de forma prácticamente acabada en los referidos artículos.

Vamos, sin embargo, a tratar de aislar en la Ley las competencias autonómicas en materia organizativa. En lo que se refiere al Gobierno y representación de la Universidad el artículo 76, después de enumerar los distintos órganos de gobierno universitario, dice en su apartado 4 que «además de los órganos antes enumerados, los estatutos universitarios podrán crear otros con las competencias que especialmente se atribuyan». Esta es una previsión que debe entenderse, a salvo de los órganos y competencias que a los mismos se atribuyen en la Ley, que sólo deja abierta la posibilidad de que aparecidas nuevas necesidades o en relación a las competencias no adjudicadas, éstas, en vez de atribuirse a los órganos establecidos en la Ley, se adjudiquen a otros distintos creados al efecto.

Cabe también señalar que la Ley contempla la posibilidad de definir con mayor precisión, en el marco del Estatuto, las competencias

(11) Cada una de estas unidades ha recibido un tratamiento reglamentario, cuya referencia vamos a obviar aquí.

del gerente, Patronato, Claustros, y la de los órganos de asistencia. Si bien, a los efectos del estudio que ahora hacemos, este aspecto tiene escaso interés, pues lo único que podría producirse mediante esta habilitación, y siempre en el marco de la Ley, sería una redistribución interna de competencias que escasamente afecta al ámbito autonómico de la Universidad, a salvo de poder operarse una más intensa democratización.

Nos interesa, especialmente, prestar atención al procedimiento de elección o designación de los titulares de los órganos de Gobierno. A este nivel, los Estatutos pueden regular, en el marco de la Ley, algunos aspectos del procedimiento para el acceso de los titulares de algunos de los órganos de gobierno, para lo que distinguiremos los órganos unipersonales y de los colegiados.

Debe entenderse que son órganos unipersonales designados: el rector (12), que es nombrado por el Consejo de Ministros; los vicerrectores (a propuesta del rector), gerente (de acuerdo con el rector), decanos, directores de Escuelas Técnicas Superiores (13), directores de Institutos universitarios y directores de Escuelas universitarias (a propuesta del rector), que son nombrados por el ministro de Educación y Ciencia; y, por último, los vicedecanos, subdirectores (a propuesta de decanos y directores), directores de Departamento y directores de Colegios Universitarios que son nombrados por los rectores. La incidencia del Estatuto puede consistir en estipular una previa elección, en un colectivo allí determinado, que operaría como propuesta para el órgano competente para hacer el nombramiento. En este punto hay que decir que si bien la Ley determina con precisión quiénes son los órganos competentes para hacer el nombramiento, así como el colectivo entre el que puede producirse la elección (sufragio pasivo), que en todo caso es el Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Universidad, el resto del procedimiento así como la confección del Cuerpo electoral se deja a

(12) No obstante, lo que se dispone en el artículo 77 de la Ley General de Educación, en que se hace una remisión a lo que se disponga en el respectivo Estatuto universitario, el artículo 1.º del Decreto de 21 de julio de 1972, calificada de discrecionales, cualquier otro trámite para el nombramiento de Rector que no fuera oír a la Junta de Gobierno y al Patronato de la respectiva Universidad, interpretación del artículo 77 que minimiza la participación de la Universidad en la elección-propuesta de Rector.

(13) No obstante, lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley General de Educación, que se presta a escasas interpretaciones, el Decreto de 17 de agosto de 1973, en su artículo 4.º, derogó lo que en la Ley se establecía, sustituyendo el trámite de oír al órgano de gobierno de la Facultad con arreglo a lo establecido en los respectivos Estatutos por el de audiencia a la Junta de Jefes de Departamento, Decreto que fue derogado por el de 30 de mayo de 1974, que volvió a restablecer el régimen estatutario.

la determinación de los Estatutos, vía ésta a través de la que se podía haber operado una auténtica democratización de los órganos de gobierno unipersonales de la Universidad.

Sin embargo, y aunque aquí no tendremos espacio para repasar los distintos Estatutos provisionales en vigor, esto no ha tenido lugar en la mayoría de los casos, no sólo porque el colectivo que participa en la elección de los citados órganos no es representativo de los distintos estamentos universitarios, sino porque sólo recientemente se ha empezado a aplicar este sistema de elección-propuesta a los órganos de gobierno (14) que, no puede decirse esté absolutamente generalizado en todos los casos ni en la mayoría de las Universidades españolas.

En lo referido a los órganos colegiados es prácticamente absoluta la remisión a los Estatutos en cuanto a la forma de integración, organización y composición de los Claustros de la Universidad y Centros docentes, Junta de Gobierno (15) y Comisiones de asistencia al rector, Junta y Comisiones de asistencia a decanos, directores de Escuelas Técnicas Superiores (16) y directores de Colegios Universitarios. Los únicos límites a la disponibilidad se establecen en los artículos 84 y 87 de la Ley, en el sentido de que la designación de los integrantes de los Claustros deberá asegurar la máxima representatividad de los designados, especificándose que esto se hará de forma que se garantice la adecuada participación de profesores y alumnos. Los citados preceptos implican una limitación muy progresiva por conectarse la idea de representatividad a la de electividad, o dicho de otra forma, al establecerse el concepto de máxima representatividad del que puede deducirse que los integrantes de los Claustros deberán ser elegidos.

Incluso, en lo referido a las Juntas de Gobierno o Comisiones universitarias, se indica en el artículo 85 que en ellas, además de las autoridades académicas, deberán participar las distintas categorías

(14) Sobre este tema podrían citarse numerosos artículos, véanse a título de ejemplo mis artículos *Elección democrática de rectores*, en «Posible», núm. 67, abril 1976, p. 40, y *Gobierno democrático para la Universidad*, en «Andalán», núm. 90, 1 de junio de 1976, p. 2.

(15) El referido Decreto de 17 de agosto de 1973 supuso la práctica derogación del artículo 85 de la Ley General de Educación, excluyendo de la participación en las Juntas de Gobierno a las distintas categorías del profesorado, alumnos y personal administrativo y subalterno.

(16) La competencia autonómica de los Estatutos universitarios, consistente en la posibilidad de que, con arreglo al artículo 88 de la Ley General de Educación, se pudieran estructurar libremente las Juntas o Comisiones de Asistencia a decanos y directores, fue derogada por el Decreto de 17 de agosto de 1973, que en su artículo 3.º creó y reguló las funciones de la Junta de Jefes de Departamento.

de profesorado universitario, los alumnos y el personal administrativo y subalterno, disposición que, por sorprendente que parezca, fue derogada por el artículo 1, 4, del Decreto de 17 de agosto de 1973. Sin embargo, no se dice nada a propósito de los demás órganos colegiados, a que nos hemos referido, si bien, a nuestro entender, el principio de máxima representatividad establecido con relación de los Claustros, es de aplicación al resto de los órganos colegiados.

Debe hacerse notar que en la Ley, a salvo de lo indicado, no se menciona el personal no docente de las Universidades que, sin embargo, y aunque se trate de casos aislados, ha participado en algunas de las elecciones a rector habidas recientemente.

De lo que llevamos dicho puede extraerse la conclusión de que tal y como ocurría en el ámbito de la autonomía funcional, en la que ésta era prácticamente inexistente en el propio articulado de la Ley, a nivel orgánico, y en virtud del análisis que hemos hecho, las Universidades disponen parcelas muy reducidas de autonomía, incluso en lo referido a la integración de los titulares de los órganos de Gobierno, porque las teóricas competencias autónomas en este aspecto, fueron vaciadas por lo dispuesto en el Decreto de 17 de agosto de 1973, que hemos ido anotando a pie de página. Pero, además, la autonomía ha sido inoperante por el deliberado propósito de la Administración de que ni siquiera se pusieron en funcionamiento los mecanismos estipulados en los Estatutos. Sin embargo, a nivel de los órganos unipersonales, la autonomía se podría manifestar mediante la técnica de la elección-propuesta de los titulares de dichos órganos y en lo referido a los órganos colegiados, los Estatutos podrían haber dispuesto un sistema de elección de los titulares de estos órganos que asegurara su máxima representatividad. No obstante lo cual, la distribución y asignación de competencias a los órganos colegiados están reguladas de forma prácticamente absoluta por la Ley.

Como diremos más adelante, no es casual que la anunciada enfáticamente «autonomía» de las Universidades haya quedado reducida a este angosto marco.

6. EL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

No es fácil hacer un análisis exhaustivo de las causas que determinaron al legislador para hacer la configuración de la autonomía a que nos hemos referido más atrás. Sin duda, su explicación trasciende,

al ámbito estricto del Derecho, tratándose de una operación de alcance político cuya comprensión hace necesario situarse en la coyuntura por la que atravesaba la Universidad en los años que preceden a la Ley. Fueron momentos en los que se evidenciaba una profunda crisis universitaria en la que todavía estamos inmersos, sin que la citada Ley viniera a resolver los problemas que entonces emergían y que ahora nos desbordan (17). Pero, sin duda, de todo el conjunto de causas que motivaron la citada Ley, puede destacarse el intento de consolidar una situación extraordinariamente inestable mediante la descentralización de ciertos poderes a las Universidades, entendidas éstas como colectivos de catedráticos universitarios, de modo que éstos hicieran frente a los problemas políticos y de otra índole que la Administración central quería dejar de asumir exclusivamente y deseaba compartir.

En consecuencia, puede decirse que se utilizó ideológicamente la idea de autonomía, en cuanto que se creaba el espejismo de su concesión, cuando esto en el terreno funcional no era así y en lo orgánico lo único que se hacía era fomentar las tensiones internas de las Universidades, al no operarse una auténtica democratización de las mismas. Se ha dicho con acierto, que si antes de la autonomía podía atribuirse la casi total responsabilidad de lo que acontecía en las Universidades al Ministerio de Educación y Ciencia, después de la autonomía los órganos de Gobierno de las Universidades se convertían en corresponsables con el Ministerio de lo que en ellas sucedía, sin proporcionar a dichos órganos los instrumentos necesarios para hacer frente a la crítica situación universitaria. A mi entender se trató de una operación de disuasión política cuya ineficacia se ha demostrado hasta nuestros días.

7. CONCLUSIÓN

La autonomía bien entendida es una manifestación de la descentralización, que puede explicarse como la capacidad de los entes autónomos de dictar normas capaces de integrar el ordenamiento jurídico. Y, evidentemente, a dichos entes deben descentralizarse igualmente competencias ejecutivas, no sólo las correspondientes en sus competencias normativas sino otras de las que es competente el Ministerio

(17) A propósito de la crisis universitaria, son innumerables los estudios que se han llevado a cabo; por su inmediatez y claridad, quiero referir aquí los artículos de M. BROSETA PONT, bajo el título genérico *La crisis de la Universidad y su reforma*, en «El País», 17, 18 y 22 de diciembre de 1977.

de Educación y Ciencia, operándose una auténtica descentralización administrativa.

Desde nuestra perspectiva, la descentralización así concebida puede ser, teóricamente, un importante factor de desarrollo capaz de movilizar energías sociales antes inactivas. Sin embargo, no toda descentralización, por principio, tiene que traer consecuencias favorables. La hipótesis del beneficio social derivado de la descentralización debe demostrarse.

A nuestro entender, para que sea operativa la descentralización o fenómeno de distribución del poder social, en colectivos tan heterogéneos como el universitario, debe tener lugar previamente en el mismo una auténtica democratización. Es decir, que la dispersión del poder debe corresponderse con la inexistencia de correlaciones, de modo que el poder descentralizado no se radique dentro del colectivo universitario, en un grupo concreto de la misma, sino que se haga a dicha comunidad estructurada democrática e inorgánicamente, aún con todas las matizaciones que requiere el medio universitario.

Pero, además, para que la autonomía pueda surtir efectos favorables no debe olvidarse el carácter instrumental de las Universidades a que nos hemos referido al inicio de este trabajo. Es decir, que las Universidades no podrán nunca determinar por sí mismas los fines que persigan; esto corresponde a la comunidad nacional que deberá poder practicar una definición de fines, así como el control sobre el cumplimiento de los mismos. La autonomía universitaria deberá versar sobre la específica disposición de los medios con los que cuenta a los fines que le vienen ordenados.

