

Esta es la versión preprint del documento publicado en:

Bermejo Castrillo, M. Á. (2014). Gobierno, autogobierno y autonomía en la universidad española del siglo XX. En: *Conceptos nómadas: Auto-determinación* (pp.183-223). Valencia: Universitat de València.

© Los autores, 2014.

© Universitat de València, 2014.

Manuel Ángel Bermejo Castrillo

Universidad Carlos III de Madrid

I. EL MODELO LIBERAL

Desde sus orígenes medievales, las universidades han constituido un objeto de apetencia de las pretensiones de control de diversos poderes laicos y eclesiásticos que, deseosos de encauzar hacia la satisfacción de sus propios intereses su trascendental función como centros de creación y transmisión de ideas y de conocimientos, han buscado someterlas a su tutela y convertirlas en eficaz vehículo de adoctrinamiento político, ideológico y religioso. Una permanente injerencia de agentes externos que, también desde siempre, ha alentado en el seno de las universidades intentos de evitarla o de limitarla, logrando cuajar en distintos momentos a lo largo de las sucesivas épocas en la posibilidad de reservarse algunas parcelas, a veces muy importantes, de autogobierno y de libertad de gestión, principalmente en lo concerniente a su soporte económico y patrimonial. Sin embargo, la relevancia de estas conquistas no justifica la pertinencia de hablar de la existencia de cierta autonomía, pues dicho concepto resultaba todavía ajeno a las categorías y la mentalidad vigentes con anterioridad a la iniciación del proceso de implantación del modelo educativo liberal.¹

Se impone, no obstante, precisar que, paradójicamente, la dirección marcada por este decisivo giro hacia un nuevo sistema universitario será, justamente, la contraria a la del progreso hacia cotas más altas de autonomía, ya que los rasgos más característicos de este periodo son la intensificación de las políticas uniformadoras y el reforzamiento del intervencionismo del poder central.² Una tendencia que halla su culminación en la famosa ley Moyano de 1857, próxima al esquema napoleónico y de muy amplia vigencia posterior, en cuya aplicación la Universidad quedaba convertida en un mero apéndice gubernativo, supeditado a la autoridad del ministro de Fomento, con el asesoramiento del Consejo de Instrucción Pública, incluso en aspectos tan esenciales como la designación de profesores, la elaboración de los planes de estudio, la organización de las clases y los horarios y la fijación, mediante un sistema de listas, de los textos de enseñanza.³ Situación de completa dependencia, agravada, además, con la concesión a las autoridades eclesiásticas de una sofocante potestad de supervisión de la estricta observancia de la doctrina católica.

No tardaron, sin embargo, en aflorar corrientes de oposición frente a esta envolvente intromisión ministerial. Colocándose a su vanguardia, un destacado grupo de intelectuales afines al krausismo, que mostrarán su descontento con ocasión de la denominada primera cuestión universitaria,⁴ generadora de varios graves incidentes y -en respuesta- de algunas medidas represivas contra sus reclamaciones de apertura y de una superior cuota de independencia.

NOTA: Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación del Plan Nacional Programa de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada DER2011-29740-C02-02, del que el autor es investigador principal.

Estas demandas recibirían, empero, renovado impulso al abrigo del estallido revolucionario de 1868, que dio aliento a la propagación de una refrescante atmósfera de libertad y de reforma en los círculos universitarios. Un clima que pronto se manifestaría en el conocido decreto de 21 de octubre de 1868, por el que se proclamaba la más absoluta libertad de cátedra⁵ en el marco de un radical proyecto de liberalización de la enseñanza propulsado a través de una serie de medidas de hondo calado: desagregación de los poderes ministeriales, supresión del Consejo de Instrucción Pública, sustituido por las juntas universitarias, ampliación de las atribuciones de los rectores y de las funciones del claustro, habilitación general para la fundación de centros educativos, abandono de la fijación de manuales y programas de utilización obligatoria, mayor participación de la Universidad en los procedimientos de selección del profesorado, autofinanciación y administración de los bienes y fondos propios, extensión a todas las universidades de la potestad de otorgar el grado de doctor, supresión de las facultades de teología y, finalmente, una notable intensificación de la presencia de las bibliotecas, las academias y las sociedades científicas, artísticas y literarias, como reflejo de una decidida apuesta en favor del avance de la educación y de la ciencia.⁶ No obstante, las posibilidades de consolidación de este valiente intento de regeneración eran muy remotas ante la persistente fortaleza de otros factores de signo adverso tan firmemente arraigados como la escasa permeabilidad social y académica respecto a los cambios e innovaciones, el irrelevante peso de la tradición científica, la perenne precariedad de los recursos materiales y el deplorable nivel cultural general imperante.⁷

Por causa, principalmente, de estas carencias estructurales, ninguna de estas reformas, como tampoco las ensayadas por Eduardo Chao durante la Primera República,⁸ lograría permanecer tras la restauración de la monarquía borbónica con Alfonso XIII, pues también en el terreno educativo este nuevo viraje político trajo como consecuencia una vuelta a la situación anterior. Palmaria prueba de esta regresión la ofrece la restitución de la cartera de Fomento a su último titular del periodo isabelino, el marqués de Orovio, que tan negativo recuerdo había dejado en su anterior mandato, y que sería el responsable directo de la explosión de la llamada segunda cuestión universitaria, provocada por su pretensión de imponer como única doctrina admisible en la enseñanza la estrictamente concorde con el dogma católico, el sistema político monárquico y la moral oficial defendida por el partido gobernante, y por la persecución sufrida por algunos destacados catedráticos de afiliación krausista, empujados a la separación forzosa o a la renuncia voluntaria a sus plazas.⁹ Y aunque la caída de Orovio permitió calmar la situación, el sesgo continuista del frustrado proyecto de ley de bases para la Instrucción Pública de su sucesor, el conde de Toreno,¹⁰ demostró la inviabilidad del quebradizo equilibrio entre la tolerancia y la confesionalidad religiosa propugnado en la Constitución de Cánovas de 1876, llevando a los damnificados por esta política conservadora al convencimiento de que sus afanes en favor de la libertad científica y educativa no podían prosperar dentro del sistema vigente, lo que los condujo a la fundación de la Institución Libre de Enseñanza.¹¹

Es verdad que la pactada mecánica del turno de partidos pondría pronto freno a esta política restrictiva, pues la llegada al ministerio del progresista Albareda comportó la inmediata derogación de las principales medidas de su impopular predecesor, otorgando una más amplia cobertura a la libertad de cátedra y propiciando el retomo a sus plazas de muchos de los profesores que habían sido apartados de ellas. No obstante, que la contienda seguía latiendo muy presente quedó en evidencia con la vuelta al poder, en 1884, de los conservadores, y el rescate de las antiguas directrices por parte del nuevo ministro, Alejandro Pidal y Mon. Estos constantes vaivenes tampoco contradicen, sin embargo, el efecto neutralizador de desviaciones radicales derivado de la alternancia pacífica en el Gobierno de las dos formaciones políticas

dominantes en estas décadas, lo que creará una coyuntura de relativa estabilidad, facilitada, además, por la creciente tendencia de los conservadores a trasladar la localización preferente de sus nichos de reproducción ideológica a las diversas instituciones educativas privadas que comenzaban a proliferar. Aunque ello sin perjuicio de la fuerte confrontación, siempre existente, ligada a la cerrada pugna desatada por el control del acceso a las cátedras.¹²

Anclado, por tanto, en esta adormecedora inercia, no exenta, además, de vestigios de la esclerotizada tradición preliberal, el ineficaz régimen de organización y funcionamiento del sistema universitario español no será verdaderamente puesto en cuestión hasta que la dramática convulsión suscitada por la pérdida de las últimas posesiones coloniales, y la consecuente toma de conciencia sobre la consumación de un secular proceso de decadencia, diese aliento a una profunda reflexión, entre cuyas conclusiones comenzaban a aflorar las llamadas a la revisión de tan proveyecto e inoperante modelo¹³ y la creciente apelación a la necesidad de la concesión a las universidades de un mayor nivel de autogobierno. Una emergente demanda en la que, curiosamente, iban a coincidir voces vinculadas a muy diversos, o incluso antagónicos, planteamientos. En primer lugar, las de quienes, desde posiciones cercanas a la Institución Libre de Enseñanza, asociarán la idea de autonomía a una reforma de impulsión endógena y orientada a construir un espacio científico sustraído a la atosigante intervención del Estado, de la mano del reconocimiento de las libertades de cátedra y de enseñanza. En el extremo opuesto, un sector, liderado por Menéndez Pelayo, que alineado en la militancia neocatólica creará factible la utilización de esa ampliación de la esfera de autogobierno para lograr para sus ideologizados centros de enseñanza privados una cobertura legal y un apoyo financiero estatal equiparables a los dispensados a las instituciones educativas públicas; pretensión que, además, se impregna de una apenas disimulada añoranza de la vieja Universidad corporativa medieval.¹⁴ El tercer cauce por el que discurrirá su reclamación será, finalmente, el que medrará al calor de los nacientes movimientos nacionalistas que, principalmente en Cataluña, convierten esta reivindicación en instrumento capital de las aspiraciones descentralizadoras. Llegándose al extremo de adoptarse como meta la creación de un sistema universitario propio,¹⁵ si bien, luego, su proyección se contraerá hacia el más realista propósito de realizar una honda remodelación de las estructuras existentes: organización de los estudios por cada facultad, carácter liberal y práctico de la enseñanza, derechos de los estudiantes, libre reclutamiento de profesores y reforzamiento del sello de catalanidad.¹⁶ Un elenco de insólitas propuestas que, irremediabilmente y generando tanta alarma como rechazo, acabarían siendo interpretadas como indicativas de una voluntad separatista, lo que a la postre levantará una poderosa barrera frente a la futura aparición de corrientes centrífugas en la órbita universitaria. En cualquier caso, se hace patente que solamente en esta última vía de formulación de la petición de autonomía anidaba un verdadero anhelo de mayor independencia en la ordenación y la articulación de los estudios y en la promoción y el cultivo de la investigación.

2. PRIMERAS PROPUESTAS DE REFORMA Y UNA GRAN OCASIÓN FRUSTRADA: EL DECRETO DE SILIÓ DE 1919

Sin perjuicio de su recurrente invocación en el seno de las propias universidades, acentuada con la celebración de sucesivos congresos y reuniones pedagógicas,¹⁷ la conquista de un mayor grado de autonomía será también ondeada como bandera de sus ansias de reforma por los regeneracionistas, que la inscribirán dentro de un vasto programa de cambios que

identificaba la educación como instrumento indispensable para la realización de su proyecto de recuperación del deteriorado prestigio nacional,¹⁸ Un ambicioso plan de reconstrucción que, en este terreno educativo, encontraría una insospechada complicidad entre las autoridades políticas a raíz del desgajamiento,¹⁹ en el año 1900, del antiguo Ministerio de Fomento -ahora comprensivo de la agricultura, la industria, el comercio y las obras públicas- de un nuevo ministerio, el de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuyo primer titular será Antonio García Alix, un decidido partidario de la renovación y propulsor de una notable serie de actuaciones orientadas hacia su materialización.²⁰ Merece asimismo ser subrayado que, apartándose de la línea seguida por los gobiernos conservadores precedentes, caracterizada por el apoyo y los privilegios dispensados a los centros privados, desarrollará una política claramente favorable a la enseñanza oficial y pública, adoptando, al efecto, una amplia batería de medidas dirigidas a reactivarla; las más importantes: la retribución de los maestros por el Estado, la reorganización de la educación secundaria y la regulación de las funciones de los rectores, así como de los requisitos de acceso, los exámenes, los grados y la disciplina universitaria. No obstante, la iniciativa de mayor calado emprendida durante su mandato sería su frustrado proyecto de ley sobre la organización de las universidades,²¹ que después rescataría como propio su sucesor en el cargo, y adversario político, el liberal conde de Romanones, prescindiendo, eso sí, de aquellos aspectos que más difícil encaje tenían con su ideario, pero dotándolo de un impulso más enérgico y sostenido.²² La escasa inclinación del Gobierno a permitir una distensión de las firmes ataduras con las que, mediante el dominio de los mecanismos de selección del profesorado, la intervención en la elaboración de los planes de estudio, la fijación de los programas y de los manuales y la provisión de su financiación, se aseguraba el control de la Universidad explica, sin embargo, el reducido espacio concedido en este proyecto a una autonomía cuyo alcance quedaba puramente constreñido a la dimensión económico-administrativa.

Siguiendo a Mariano Peset,²³ la tímida ganancia en autonomía ensayada en este proyecto se concretaba en tres apartados. Así, por vez primera se reconocía personalidad jurídica a las universidades, facultándolas para adquirir la titularidad de derechos y obligaciones y para poseer un patrimonio propio. En segundo lugar, se vertebraba una estructura de gobierno más descentralizada, en la que el rector mantenía su posición preeminente y su autoridad sobre el distrito universitario, si bien su designación dejaba de constituir una atribución exclusiva del ministro, que ahora compartía con el claustro ordinario; el principal órgano de apoyo al rector era el consejo universitario, de reducida y selecta composición, e investido de amplias competencias en los asuntos financieros y de gestión de los recursos, mientras que el claustro y las juntas de facultad actuarían como foros de representación y de toma de decisiones del cuerpo de catedráticos. Por último, al rector y a los decanos se les reconocían algunas funciones de control del presupuesto de la Universidad y de las facultades, aunque solo en lo relativo a los gastos corrientes de material y de mantenimiento de edificios e instalaciones, permaneciendo el apartado fundamental, los gastos de personal, reservado al ministerio. Ahora bien, nada cambiaba respecto al monopolio ministerial en cuanto al procedimiento de selección del profesorado permanente y la fijación de los planes de estudio, de los programas y de los métodos de enseñanza. Por ello, concluye Peset: «era una reforma sin reforma, una apariencia de autonomía, aunque se seguían los moldes de la universidad liberal...».²⁴ Sin embargo, en su haber hay que anotar que, desmarcándose de la in cuestionada tónica anterior, sí se planteaba un cierto distanciamiento de la tutela ministerial y de la interferencia de la Iglesia, contribuyendo, así, a preparar el terreno para ulteriores reformas.²⁵

Para verlas asomar habría, no obstante, que superar un largo periodo de aletargamiento que apenas deja avances reseñables en el terreno que pisamos. Más aún, las peticiones de

mayor autonomía sufren un pronunciado retroceso a raíz de los enfrentamientos producidos en la segunda asamblea universitaria de catedráticos, celebrada en Barcelona en enero de 1905, dando continuidad a la primera, reunida en Valencia en 1902. Un conflicto que vendría originado por el rechazo manifestado por Miguel de Unamuno, en una de sus conclusiones, frente a la asentada pretensión de la Iglesia de fiscalizar la exigida concordancia entre el contenido de la enseñanza pública y el dictado católico, lo que desencadenó una inmediata movilización de la militancia clerical contra la orientación tomada por el Congreso bajo el dominante papel ejercido en su conducción por los sectores regeneracionista e institucionista. Trajeron estos incidentes como principal consecuencia una profunda fractura ideológica dentro del cuerpo de catedráticos entre los liberales, defensores de la ampliación de la libertad científica, doctrinal y docente, y los tradicionalistas, partidarios de la persistencia de una Universidad subordinada a la tutela exterior del Estado o de las autoridades eclesiásticas, que, en adelante, desplegarían un enérgico rechazo frente a cualquier propuesta o iniciativa de cambio de signo progresista. Reacción inmovilista que, a su vez, sembrará entre las filas de sus oponentes un denso escepticismo respecto a la posibilidad de llevar a buen término la empresa de transformar las estructuras universitarias, empujándolos, desengañados, a buscar la anhelada reactivación del progreso científico fuera de su perímetro, a través de la creación de institutos especializados. Su ejemplo más destacado lo constituirá la Junta de Ampliación de Estudios, fundada en 1907, que a pesar de estar financiada mediante fondos públicos se hallará profundamente impregnada del espíritu de la Institución Libre de Enseñanza.²⁶ Aunque, con independencia de la exploración de esta vía alternativa para su encauzamiento, la cuestión de la autonomía universitaria permanecerá inerte durante años, sin ni siquiera merecer la más mínima atención entre los temas abordados en la tercera asamblea universitaria, celebrada en Madrid en 1915, en la que si este concepto asomó al calor de los debates fue en su vertiente económico-administrativa y ligado a la discusión, entonces intensa, sobre la descentralización de los servicios públicos, pero no en sus dimensiones científica y académica.²⁷ No obstante, esta tendencia empezará a virar a partir del año 1916, con la aprobación de una sucesión de medidas que anticipan la inminente reaparición de los intentos de volcar en pautas normativas la vieja aspiración de alcanzar más altas cotas de autogobierno.²⁸

Lo paradójico es que a esta reavivación de las apelaciones a la urgencia de ganar en autonomía iban a sumarse adhesiones procedentes de puntos muy distantes del espectro ideológico, desde integrantes del ala liberal hasta algunos destacados conservadores, persuadidos de la gravedad de las carencias de los esquemas educativos imperantes. Con la circunstancia inusual de que a la cabeza de los últimos se pondría el propio ministro César Silió, quien recogiendo la opinión dominante en la prensa, las Cortes y los foros políticos, promulgaría su célebre decreto de 21 de mayo de 1919, por el que, de forma insospechada, considerando su alineamiento político, se concedía a las universidades un inusitado margen de libertad que apenas encontraba parangón dentro del panorama europeo coetáneo.²⁹ Por eso, aunque en apariencia conectaban con el sentir preponderante, las avanzadas medidas contenidas en esta disposición³⁰ iban a suscitar una gran oposición entre las filas de los moderados, alarmados ante la magnitud de los cambios propuestos, incluso a pesar de la exaltación de principios para ellos tan innegociables como los del patriotismo y el catolicismo; y también entre los alineados en postulados más progresistas, recelosos y molestos por la falta de participación de los claustros académicos en su proceso de elaboración.³¹ De hecho, tampoco en el seno de las universidades, instadas a desarrollar el decreto mediante la elaboración de estatutos propios,³² abundaron las respuestas entusiastas, no faltando las quejas acerca del carácter impuesto de esta autonomía.³³ Sin embargo, es innegable que adosado a unas reglas generales uniformes para el conjunto de

las universidades, que concernían a aspectos nucleares como el catálogo y el contenido de las asignaturas, se daba cauce al reconocimiento de una amplia capacidad de autogobierno, con proyección en las distintas esferas universitarias: económica, política, administrativa, científica y pedagógica.³⁴ Lo que portaba implícita una transformación radical de las universidades, ya que al amparo de la generosa protección dispensada a las libertades de cátedra y de enseñanza estas se situaban en condiciones de adquirir una verdadera entidad científica. Al tiempo que la constante intromisión gubernamental era sometida a un drástico recorte, si bien se mantenían ciertos mecanismos de fiscalización respecto a la observancia de la legalidad vigente. Aunque, en contrapartida, esta parcial emancipación de la tutela estatal también significaba para las universidades la asunción de una mayor responsabilidad sobre su propio destino y la imperiosa necesidad de encaminarse por la senda de la renovación, de la mejora y de la entrada en competencia.³⁵

Puestos a analizar las innovaciones más destacadas incorporadas en el decreto, la nota, sin duda, más original residía en la conversión de las universidades, que aparecían dotadas de personalidad jurídica, en centros configurados con una doble orientación: como escuelas de formación de profesionales y como focos de alto nivel en los ámbitos de la cultura y de la investigación.³⁶ Por otro lado, el rector, que conservaba su preeminente posición al frente de la Universidad y de su distrito, dejaba de estar directamente designado desde el ministerio, al trasladarse esta función al claustro ordinario, encargado de elegirlo en votación secreta por un periodo de cinco años, siendo, además, el principal órgano sobre el que se articulaba la estructura de gobierno encabezada por el rector. En un nivel inferior, pero jugando también un destacado papel, estaban las juntas de las facultades, integradas por todos los catedráticos numerarios y los demás profesores permanentes, quedando solamente excluidos los auxiliares y ayudantes.³⁷ A las que se unían la comisión ejecutiva, formada por el rector, el vicerrector y los decanos, y el claustro extraordinario de doctores, constituido con carácter muy esporádico. Finalmente, la reunión de esta pluralidad de órganos conformaba la Asamblea General de la Universidad, símbolo de la unidad de la institución, que solamente era convocada en ocasiones solemnes, como la apertura del curso, y en la que, incluso, hallaban acogida las asociaciones de estudiantes legalmente establecidas y autorizadas.³⁸

Poco margen de maniobra se concedía, por el contrario, en la ordenación de las enseñanzas, al subordinarse el diseño de los planes de estudio a los contenidos mínimos fijados en el propio decreto, aunque se autorizaba la organización de otras instituciones y actividades complementarias.³⁹ En el apartado económico, con el fin de fomentar la pugna entre las universidades por la atracción de estudiantes, se vinculaba una parte de sus ingresos a las matrículas, al tiempo que se contemplaba la posibilidad, importada del modelo anglosajón, de captar donaciones de particulares, para completar la financiación pública proveniente del Estado o los municipios, con lo que asimismo se pretendía paliar las desigualdades existentes entre las distintas universidades y garantizar la supervivencia de las menos solventes. Merece, igualmente, mención la creación de un sistema de becas estatales, basado en criterios de estricta equidad, adjudicación a los más necesitados y exigencia de aprovechamiento por los beneficiarios.⁴⁰ Y también la introducción de dos nuevas categorías dentro del profesorado, es decir, a las tres antes existentes, los catedráticos numerarios, los auxiliares y los ayudantes de laboratorio, clínicas, gabinetes y prácticas, se sumaban la de los catedráticos y profesores encargados de cursos de alta pedagogía, ampliación de estudios o investigaciones científicas, y la de los denominados profesores extraordinarios, contratados temporalmente para la impartición de materias especiales o la divulgación de métodos originales de investigación.⁴¹

De hecho, sentadas estas bases comunes, la verdadera esencia de la autonomía plasmada en el decreto descansaba en el precepto que dictaba el general sometimiento a este de las diversas universidades, pero fijando la obligación de remitir al Gobierno su régimen específico de funcionamiento interno, articulado en un texto estatutario que en el plazo máximo de cuatro meses debería ser aprobado por el consejo de ministros.

A pesar de la brevedad del lapso de tiempo fijado para remitirlos,⁴² todas las universidades lograron enviar en plazo sus respectivos estatutos, que fueron aprobados por el Gobierno a lo largo de los dos años siguientes. Sin embargo, este periodo estuvo salpicado de múltiples vicisitudes. Curiosamente, las dificultades comenzaron cuando la favorable acogida obtenida por este plan entre las filas conservadoras provocó el rechazo de sus contrincantes liberales frente a una reforma que, en realidad, superaba, por avanzada, sus más optimistas expectativas, pero a la que no dudaron en tachar de precipitada, improvisada, inoportuna e impuesta, y hasta de ilegal, por apartarse de las pautas marcadas por la ley Moyano.⁴³ A lo que vendría a sumarse el factor de inestabilidad creado, a raíz de la caída del Gobierno de Antonio Maura y su sustitución por Eduardo Dato, por la entrada en el ministerio de José del Prado Palacio, si bien su breve permanencia en el cargo no supuso cambio significativo alguno, hasta que con la vuelta de Silió pudo completarse el trámite de aprobación de los diversos estatutos. Unos textos estatutarios que, sin perjuicio de puntuales diferencias, presentaban una notable similitud entre ellos,⁴⁴ contribuyendo a reforzar esta uniformidad otro real decreto de 7 de octubre de 1921, por el que se señalaba un núcleo de enseñanzas básicas de aplicación para los diversos títulos,⁴⁵ si bien la concreción del contenido de los respectivos programas se dejaba al criterio de cada universidad.

Cristalizaba, así, después de tan prolongada espera, un auténtico intento de plasmación legal de las tan proclamadas y extendidas ansias de autonomía. En consecuencia, cabría pensar que debería haber sido recibido con generalizadas muestras de complacencia y complicidad. Más aún cuando lo que se proponía era un modelo flexible y descentralizador, abierto a reformas y soluciones particulares por parte de las universidades. Muy al contrario, con lo que tropezó fue con una intensa y plural oposición, que acabaría conduciendo a su fracaso. Lo que, inevitablemente, lleva a preguntarse cuáles fueron las causas de tan poco receptiva reacción. Naturalmente, la dificultad y complejidad de la empresa eran conocidas con antelación, pero los problemas y las objeciones acompañaron al decreto desde su promulgación. Para empezar, el escaso tiempo transcurrido desde el nombramiento de Silió, apenas un mes, dio lugar a reproches por sus supuestas improvisación, ligereza e irregularidades de procedimiento, a las que pronto se unieron críticas sobre el carácter impositivo de la norma, concebida y dictada sin ofrecer vía alguna de participación a las universidades. En su rechazo confluieron, además, otros argumentos.⁴⁶ De ellos, el más recurrente, el que ponía énfasis en la ausencia de un plan consistente de dotación de los recursos económicos necesarios para las universidades, que se veían obligadas a procurárselos a través de cauces tan imprevisibles como las matrículas estudiantiles, los donativos particulares o las subvenciones públicas discrecionales. Tampoco el ambiente de inestabilidad política reinante durante este periodo ofrecía las condiciones adecuadas para la progresión de una reforma de este calado.⁴⁷ Mientras que, simultáneamente, afloraban fuertes recelos hacia una iniciativa que, rodeando de filtros y cautelas su autonomía, se juzgaba teñida de paternalismo y de desconfianza hacia la Universidad, amparando con ello, quizá, una creciente influencia de las instituciones privadas y un paralelo retroceso de la enseñanza laica frente a las renacidas reclamaciones clericales de supresión de las barreras legales que limitaban la creación de centros católicos de educación superior, capacitados para emitir títulos.

Un cúmulo de factores adversos al que, naturalmente, se sumaba la oposición de quienes, desde el otro flanco ideológico, consideraban excesivo el grado de independencia cedido a las universidades. Todo ello, en definitiva, conduce a la conclusión de que la arriesgada aventura autonomista de Silió confrontaba una batería tan nutrida de impedimentos que ponía demasiado distantes sus escasas posibilidades de éxito.

Sometido a una dura campaña de descrédito sustentada en su supuesta rendición a las presiones clericales,⁴⁸ Silió prefirió no prolongar una situación insostenible, aprovechando la primera ocasión propicia para forzar su salida del Gobierno. Para sustituirle fue nombrado ministro Tomás Montejo, quien, no sintiéndose personalmente involucrado en la reforma y, seguramente, poco identificado con las amplias cotas de libertad que esta propulsaba, desistió de seguir pugnando por su viabilidad, si bien, no atreviéndose a arrostrar el previsible coste político de la derogación de un decreto que todavía alimentaba elevadas expectativas, optó por su suspensión.⁴⁹ Pero nada ocultaba que con ello quedaba definitivamente aparcado un prometedor proyecto que, víctima de la falta de apoyos políticos y de respaldo económico, estaba condenado a perder empuje hasta extinguirse sin apenas dejar huella. Es más, la propia ausencia de noticias sobre las reacciones provocadas por la interrupción de su recorrido hace sospechar que esta fue, simplemente, recibida con una general indiferencia.

Resulta, con todo, sorprendente que fuesen, justamente, las resistencias ofrecidas por los sectores liberales las que precipitasen el naufragio de una propuesta autonomista que, a pesar de venir fabricada desde posiciones conservadoras, comportaba un notable avance tras varias décadas de infructuosas demandas de su advenimiento.⁵⁰ Con un precio, además, más que estimable, pues amén de provocar un mayor distanciamiento en la confrontación política e ideológica, sembró de decepción y pesimismo la perspectiva de que otra oportunidad similar pudiese presentarse en un futuro próximo.

3. DICTADURA Y REPÚBLICA. DE LA REACCIÓN CENTRALIZADORA AL FALLIDO ENSAYO DE FÓRMULAS MODERNIZADORAS

Con la llegada al poder de Primo de Rivera se inicia un periodo dictatorial caracterizado por una aparente contradicción entre la persistencia de una moderada inercia reformista y la paulatina inclinación hacia una severa fiscalización política e ideológica del funcionamiento de las universidades, que ganará terreno en paralelo a la progresiva implantación de un Estado corporativo. Esta dualidad explica que las primeras medidas adoptadas en el marco del nuevo régimen apuntasen todavía en clave de autonomía. Muestras destacadas de la continuidad en esta dirección las ofrecen un decreto ley de 9 de junio de 1924, que dotaba de personalidad jurídica a los centros universitarios y les atribuía la condición de corporaciones de interés público, y otro decreto ley de 25 de agosto de 1926, que daba entrada a un nuevo sistema de gestión patrimonial mediante la fundación de patronatos universitarios encargados de captar y administrar recursos materiales, de canalizar la relación con los agentes sociales y económicos externos y de proveer la creación de colegios mayores, vinculados, de paso, al objetivo de tener bajo control a los escolares. Pero también encontramos reveladoras medidas de signo contrario, como la Real Orden de la Presidencia del Directorio Militar, de 13 de octubre de 1925, que constreñía dentro de estrechos confines el contenido de los libros de texto y restringía la libertad de doctrina por parte del personal docente funcionario a todos los niveles educativos; o como otro real decreto, de 4 de abril de 1927, que establecía que los directores de los centros debían

ser nombrados y separados discrecionalmente por el Gobierno en consideración no solamente de sus cualidades estrictamente académicas, sino también de sus dotes para el mando y para garantizar el mantenimiento del orden interno.⁵¹

Mayor trascendencia cobró, sin embargo, el decreto ley promulgado el 19 de mayo de 1928 por el ministro Eduardo Calleja, con la expresa intención de promover una reforma de la Asamblea Nacional, cámara consultiva de representación, por designación directa, de los más ilustres personajes del régimen, pero que, en realidad, portaba consigo una extensa serie de propuestas destinadas a transformar las estructuras universitarias.⁵² Aunque es verdad que el ambicioso alcance de las innovaciones anunciadas en el preámbulo -personalidad jurídica, patrimonio propio, dotación de laboratorios y de otros novedosos instrumentos, libertad pedagógica y modernización de las enseñanzas- era después claramente desmentido por el desarrollo de su articulado, donde tan estimulantes promesas quedaban reducidas a algunos cambios casi meramente cosméticos en los planes de estudio, los métodos docentes y la organización del doctorado. Lo más llamativo es, con todo, que este notable recorte no impidió que el texto suscitase una agria controversia, a la postre de estimables consecuencias, que comenzó a manifestarse en la propia Asamblea Nacional, con ocasión de la presentación del proyecto a cargo de su promotor, Calleja, quien justificó la conveniencia de la reforma en su perseguida contribución a la superación de viejos lastres como la excesiva burocratización, la pobreza científica y la falta de preparación para la práctica,⁵³ lo que propició un intenso debate.⁵⁴ No obstante, el aspecto de la discusión que encendió las más vehementes reacciones radicó en el siempre complicado terreno de la coexistencia entre la educación pública y la privada, constituyendo su detonante directo el polémico artículo 53, que otorgaba al colegio de los jesuitas de Deusto y al de los agustinos de El Escorial la expedición de títulos académicos equiparados a los emitidos por las universidades, con el único requisito de la realización de un examen ante un tribunal integrado por dos profesores propios y un catedrático universitario.⁵⁵ Un insólito privilegio que desencadenó una tormenta de protestas provenientes desde la Universidad Central y desde las asociaciones estudiantiles, y que acabó provocando el cierre temporal de la Universidad, la suspensión de la matrícula y la renuncia a sus cátedras de personalidades tan relevantes como Ortega y Gasset, Fernando de los Ríos, Jiménez de Asúa, Wenceslao Roces y Sánchez Román. Es más, ni siquiera la posterior derogación del polémico precepto y la reducción de las sanciones lograron restaurar la paz académica.

Muy poco más daría de sí esta etapa política, pues tras verse frustrado el anteproyecto de Constitución de 1929, que protegía la libertad de enseñanza y concedía a las universidades la posibilidad de obtener legalmente el reconocimiento de una personalidad jurídica propia, una organización autónoma y un patrimonio independiente, la legislación educativa posterior no traería incorporado ningún avance reseñable.

Habría, pues, que esperar al giro diametral representado por la abdicación de Alfonso XIII y la instauración de la República para ver resucitar las aletargadas aspiraciones en pro de una sustancial ampliación de la esfera de proyección de la autonomía universitaria de la mano de la derogación de todas las disposiciones emanadas en el periodo precedente y de la reaparición de la voluntad de acometer una profunda reforma del sistema educativo. Un deseo que el recién nombrado ministro de Instrucción Pública, Marcelino Domingo, se encargaría de alimentar con la adopción de algunas atrevidas medidas normativas, susceptibles de despertar una briosa oposición, como la admisión del bilingüismo en las escuelas catalanas y la supresión de la obligatoriedad de la enseñanza de la religión en los centros escolares.⁵⁶ Es también muy conocido el decidido impulso proporcionado a la enseñanza primaria a través de las misiones

pedagógicas y de otras iniciativas dirigidas a combatir sus graves carencias en número de centros y en dotación de medios y financiación, así como a aumentar la plantilla de maestros, mejorando su formación y su retribución. Aunque desde la perspectiva que aquí nos ocupa, nos interesa sobremanera el anteproyecto de ley elaborado por Lorenzo Luzuriaga por encargo del Consejo de Instrucción Pública, entonces presidido por Miguel de Unamuno, que definía como notas esenciales de la educación pública la competencia estatal, su carácter laico y gratuito, su orientación social, la coeducación de ambos sexos y su unidad orgánica.⁵⁷

Unos principios que tendrían temprana acogida en la Constitución de 1931, que rescatando el viejo precedente gaditano de 1812, incorporaba a su articulado la cuestión educativa, pero ahora recogiendo toda una larga tradición liberal sobre la materia, impregnada también de los postulados socialistas.⁵⁸ Sus pilares básicos: la categórica reclamación de las competencias educativas del Estado en detrimento de la Iglesia y de las órdenes religiosas, a las que se arrebatara su preeminente papel en la enseñanza, y una descentralización cimentada en el reconocimiento de la pluralidad cultural y lingüística del Estado, sin perjuicio de la obligación de mantener los estudios en castellano.⁵⁹ Y su consecuencia: la escuela unificada, laica y gratuita, la coeducación de ambos sexos, el cuerpo único de profesores y la unidad administrativa.⁶⁰ Al mismo tiempo que, por vez primera, la proclamación de la libertad de cátedra era aupada a un rango constitucional y su ejercicio garantizado.⁶¹

Definido así el marco constitucional, la política legislativa posterior se vería seriamente condicionada por la permanente inestabilidad política que caracteriza a esta etapa republicana. Durante el bienio progresista y bajo el Gobierno de Azaña, al frente del ministerio se colocó a Fernando de los Ríos, personalmente muy vinculado a la Institución Libre de Enseñanza, que pronto se vio empujado a retomar la línea reformista, como fruto de la presión ejercida por los sindicatos estudiantiles y por las huelgas que sacudieron los inicios de 1932. Ello explica la celeridad con la que presentó una, escasamente madurada, ley de bases, en la que con un trazo bastante difuso se esbozaba el diseño concebido para la Universidad republicana, con una particular inclinación hacia el refuerzo de su carácter corporativo. Un proyecto que concedía un magro espacio de desarrollo a la autonomía,⁶² constreñida casi exclusivamente al ámbito de la docencia: cierto margen de elección de las asignaturas por los alumnos y elaboración por las facultades de los planes de estudio -pero con fijación de las materias mínimas por el Ministerio-, curso preparatorio o prueba de ingreso, introducción de un sistema tutorial y sometimiento del doctorado a la elaboración de una tesis y a su defensa pública ante un tribunal. Mientras que apenas había huella de su presencia en otros aspectos esenciales, como la estructura orgánica, la gestión económica o la selección del profesorado.⁶³

Parece, por tanto, fundado extraer la conclusión de que tampoco los dirigentes de la República estaban dispuestos a aflojar los resortes del control directo sobre la educación superior. En todo caso, y pese a su limitado alcance, este tímido intento de reforma iba a tener muy corto recorrido, pues el triunfo electoral de la coalición derechista lo truncó en 1933, sin ni siquiera arribar al trámite de su discusión en las Cortes.

Mayor éxito tendría, en contraste, la coetánea creación de la Universidad de verano de Santander. Aunque la experiencia más interesante ensayada durante el mandato de Fernando de los Ríos residió en el peculiar régimen otorgado en septiembre de 1931 a las Facultades de Letras de Madrid⁶⁴ y Barcelona,⁶⁵ que, sobre todo en esta última, condujo a la adquisición de inusitadas cotas de autogobierno. En Cataluña, el aliento renovador que desemboca en este auge de las demandas de autonomía política con reflejo universitario había cobrado pujanza al amparo del amplio abanico de posibilidades abierto por el artículo 50 de la Constitución

republicana: universidad catalana o universidad centralista única, coexistencia de ambas o universidad mixta. Aunque sería el propio estatuto catalán el que anticipase la concesión de un régimen especial a la Universidad de Barcelona,⁶⁶ concretado mediante un decreto de 1 de junio de 1933, que establecía un patronato formado por cinco vocales designados por el Gobierno e igual número de ellos nombrados por la Generalitat, junto al rector en su condición de miembro nato; un órgano que ocupaba una posición capital, pues le eran expresamente adjudicadas todas las potestades decisorias esenciales, incluida la elaboración y modificación de sus propios estatutos. Luego, otras normas acabarían por configurar una trama institucional completada por una junta universitaria, las juntas de facultad y el claustro universitario, que aparte de participar en la elección del rector veía reducido su papel a una mera función consultiva. Finalmente, en sus estatutos hallarían desarrollo otros destacados aspectos de esta aventura autonomista: el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Universidad, la flexibilización y modernización del plan de estudios, la disminución del peso de los exámenes en favor de un sistema de evaluación continuada, la introducción de las tutorías, la creación de nuevas categorías de profesorado y la independencia de actuación del Patronato en la confección del presupuesto y en la gestión patrimonial. Cabe, en conclusión, afirmar que mientras perduró esta situación, el funcionamiento de la Universidad de Barcelona respondió a las expectativas generadas respecto a su mayor acercamiento a la sociedad y al incremento de la participación de los estudiantes a costa del declinar de la secular abrumadora supremacía de los catedráticos. Aunque hay que recordar que su efímera vigencia hubo de desenvolverse en un clima de gran conflictividad, ligada a la confrontación política desatada en torno a las propuestas de catalanización de la cultura y de la enseñanza.⁶⁷ Tensión que inmediatamente estallaría con el giro conservador materializado con el triunfo de la CEDA, que significó la disolución del Patronato y el procesamiento de algunos de sus miembros, siendo sus últimos vestigios finalmente desmantelados por la Administración franquista,⁶⁸ tras el breve paréntesis de su restablecimiento durante el Gobierno del Frente Popular, que, sin embargo, concentró el grueso de sus esfuerzos en la educación primaria, sin apenas modificar la universitaria.

4. ADULTERACIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA BAJO EL RÉGIMEN FRANQUISTA

La resolución de la devastadora Guerra Civil con la instauración de un régimen dictatorial de proyección temporal e imposición ideológica mucho más amplias que las de su precedente, hizo gravitar sobre la alicaída Universidad española la pesada carga de su sometimiento al cumplimiento de unos objetivos políticos claramente definidos que, obviamente, apuntaban en una dirección opuesta a la de su progresión por la ruta de la autonomía. Así, la absoluta prioridad reservada por los nuevos gobernantes a la tarea de asegurarse una coloración ideológica totalmente uniforme del panorama educativo determinó la concentración de sus primeros esfuerzos en un plan de depuración sistemática e implacable de cualquier elemento desafecto al credo político triunfante que pudiese encontrarse tanto entre los estamentos docente y estudiantil como en las bibliotecas y los textos escolares, así como la decidida voluntad de asentar el principio de autoridad sobre cimientos inamovibles. Operación que desatará una enconada pugna por acaparar protagonismo entre dos grandes poderes fácticos del momento: la Iglesia, que suministrará el soporte espiritual y actuará como garante de la recuperación y afianzamiento de la tradición conservadora, y la Falange, que asumirá la función de controlar la homogénea e incontestable supremacía del ideario que se ha dado en etiquetar como nacionalcatolicismo, dejando ambas profundamente impresa su influencia en el modelo universitario resultante.⁶⁹ De hecho, el terreno de la educación se convertirá en un escenario especialmente propicio para la aparición entre ambas de tensiones y disputas, que acabarán

inclinando la balanza del lado de los intereses eclesiásticos, sin perjuicio de que en los primeros años su afinidad con las organizaciones dominantes en las entonces victoriosas potencias del eje ofreciese a las fuerzas falangistas una posición inicial de ventaja.

Hallándose sin embargo todavía vacías, por efecto de la contienda, las aulas universitarias, la preocupación primordial de los vencedores se enfocó hacia la enseñanza primaria y el bachillerato, lo que demoró hasta septiembre de 1938 la creación de una comisión encargada de proponer medidas dirigidas a la reorganización de la vida universitaria.⁷⁰ Fruto de sus trabajos, una real orden de 25 de abril de 1939 disponía la publicación de un proyecto de Ley de Reforma Universitaria, vertebrado en forma de ley de bases. Sus directrices principales, enunciadas en el artículo preliminar, no dejaban margen alguno de esperanza a la activación de un proceso de modernización: bajo el pretexto de promover una revitalización histórica de la Universidad española, se propugnaba una enseñanza estructurada de conformidad con la antigua tradición y con una formación patriótica y moral alimentada por la doctrina católica⁷¹ y por el rescatado mito de la hispanidad.⁷² Aunque aún más sorprendente resulta la apelación a la salvaguarda de la autonomía universitaria, lo que entraba en flagrante contradicción con un articulado posterior, que aseguraba una envolvente presencia de la autoridad ministerial y que, implícitamente, perfilaba la Universidad como el máximo organismo rector de la cultura y de la actividad intelectual, docente, profesional, técnica e investigadora.⁷³ Al contrario, el contenido de la ley no hacía otra cosa que ahondar en los presupuestos sentados en el preámbulo. Así, la Universidad era definida como una entidad jurídica con competencias propias reconocidas, pero siempre bajo la tutela de un Consejo de Distrito y, por encima de este, del Consejo Superior Universitario, y sujeta a la intervención permanente del Estado. Es también digna de reseña la atribución al Gobierno de la potestad directa de nombrar al rector, presentado como su representante en la Universidad, al vicerrector y a los decanos -estos a propuesta del rector-, así como al secretario general, a quien designaba a instancias de la comisión ejecutiva. Por otra parte, aunque en el ámbito de la gestión de recursos y de la planificación presupuestaria se permitía un considerable margen de libertad de actuación, siempre planeaba sobre ella la acción fiscalizadora del ministerio. Y todo esto acompañado de otras reglas comunes relativas a la articulación de las enseñanzas, los estudios de doctorado, los planes de estudio, el cuadro de materias básicas, la emisión de títulos, la delimitación de las categorías docentes y de sus vías de acceso, la definición de los fines de la educación, principalmente vinculados a una misión apologética y a ciertas pautas religiosas, morales y deontológicas, la creación de residencias escolares y becas y el aseguramiento de la disciplina académica, con remisión a un futuro reglamento, de redacción encomendada al Gobierno.

Se trata, pues, de una primera declaración de intenciones que, pese a su carácter parcial y no exento de improvisación, anticipa ya algunas de las constantes que, en adelante, atravesarán todo este largo periodo bajo el régimen dictatorial. La más evidente, la enorme influencia de la Iglesia, manifestada tanto en el plano ideológico como en la propia malla organizativa de la Universidad. Pero no menos significativo resulta el nexo de continuidad que se detecta con los argumentos barajados en las décadas precedentes en tomo al debate sobre la autonomía, y particularmente con los vertidos en el decreto de Silió de 1919, que, paradójicamente, ahora son reproducidos casi sin alteración, si bien pasados por el tamiz de su paulatina adaptación a las nuevas coordenadas políticas de signo totalitario. Este nexo de unión con soluciones heredadas del pasado tiene clara plasmación en el mantenimiento de la reserva gubernamental respecto a la fijación del núcleo básico de las enseñanzas que habrían de impartirse en las diversas facultades y la libertad de elección cedida a estas en relación con las demás materias que deberían completarlas; e, igualmente, en el requisito de la superación de

ciertas pruebas de Estado para el acceso al ejercicio de las profesiones, la estructura de los estudios de doctorado o las fuentes de obtención de recursos. No obstante, donde mayor grado de proximidad cabe apreciar es en la arquitectura del entramado institucional de la Universidad, tanto en sus órganos colectivos, con el único añadido del consejo de distrito, como en los unipersonales, rector y vicerrector, salvo en un punto esencial y extraordinariamente revelador: el de su designación no como en el decreto de 1919, por votación secreta del claustro ordinario, sino por nombramiento directo del ministro entre los catedráticos numerarios. Distanciamiento que se ensanchaba notablemente a la hora de dotar de contenido el concepto de autonomía, pues mientras que en el decreto de 1919 con su empleo se aludía a una mayor libertad en las esferas docente, económica y cultural, ahora su invocación hacía referencia a la capacidad de las autoridades académicas para disponer de esa misma autonomía, es decir, un instrumento para la consecución de un aumento de la presencia de los poderes públicos.⁷⁴

Esta transformación de la identidad semántica de la noción de autonomía no era, con todo, recibida con pleno agrado por algunas universidades, que si bien expresaban su conformidad con esta ampliación de las atribuciones de los responsables académicos, tampoco querían renunciar a la libertad de actuación que su anterior acepción les otorgaba. Destacando como genuino representante de esta ambivalente actitud, el rector de la Universidad de Madrid, Pío Zabala, personaje cuya poderosa personalidad imprime su sello en el ambiente universitario de la época, y que más allá de adoptar como propia la idea de in vestirse de una extensa capacidad de maniobra, libre de cualquier cortapisa de signo democrático, sostendrá la pretensión de sustraer la dirección de la institución a toda injerencia externa, incluso de la autoridad gubernativa.⁷⁵ Una postura que, primordialmente, se concretará en la reclamación de una ampliación de los poderes rectorales y decanales, en detrimento de las competencias de otros órganos colectivos, como los claustros y las juntas de facultad, los cuales, sin embargo, por su tradición, se prefería conservar. Pero que también se manifestaba en otros aspectos como el rechazo frente a la organización centralizada del doctorado, que se pedía que se dejase al arbitrio de cada facultad; a los exámenes de Estado, que privaban a las universidades de la posibilidad de otorgar títulos, y al reconocimiento a las corporaciones y a los particulares de la capacidad de creación de centros de enseñanza superior, lo que comportaba una inesperada amenaza contra el incuestionado monopolio disfrutado hasta entonces por las universidades en los campos de la docencia y la investigación científica.⁷⁶ En definitiva, la reacción generada por el proyecto, lejos de alzar la bandera de la autonomía frente a la opresiva carga del centralismo y del intervencionismo estatal, acudía en refuerzo de esta deriva, pero abogando, teñida de una inequívoca caída hacia el autoritarismo, por una atomización de estas tendencias en cada una de las células universitarias, lo que dibujaba una especie de nostálgico retorno a viejas fórmulas corporativas.

Publicado el proyecto, estaba prevista la apertura inmediata de un periodo de información pública que, sin embargo, se demoró lo suficiente para que, antes de su inicio, se produjese un relevo en la titularidad de la cartera ministerial, que volvió a recaer en José Ibáñez Martín, un político más cercano al nationalsindicalismo que a la militancia católica de su predecesor, lo que supuso, también, que su propuesta concluyese su recorrido.

5. LA LEY DE ORDENACIÓN UNIVERSITARIA DE 1943

Superada la urgencia de dar una rápida respuesta al cambio de régimen político resultante de la contienda civil, los trabajos destinados a proveer de un marco legal al nuevo sistema de ordenación universitaria iban a prolongarse durante varios años, dando lugar a la

aparición de diversos textos preparatorios. La serie la inicia el Anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Nacionales, de 1941,⁷⁷ que ampliaba notablemente las bases de 1939 y presentaba como novedades más destacadas una regulación estricta de la disciplina académica y la cuidadosa atención que prestaba al equipamiento y organización de los servicios y a la dotación de medios didácticos apropiados. Fruto de su sucesiva discusión en el Consejo de Rectores y el Consejo Nacional de Educación, este texto dio lugar a un segundo anteproyecto, fechado en 1942,⁷⁸ teniendo ambos como reseñable nota común el inventario de funciones específicas con el que se pretendía delimitar el territorio privativo de las universidades frente a otras instituciones dedicadas a la actividad científica.⁷⁹ Una mayor repercusión posterior tendría, no obstante, la inclusión de un mandato expreso de adecuación a las normas del dogma y la moral católicos.⁸⁰ Orden que entraba en concordancia con la excepción que se contemplaba respecto a las condiciones generales fijadas para la fundación de universidades, exclusivamente reservada al Estado, mediante una ley, con la provisión de los suficientes recursos materiales y humanos y con, al menos, tres facultades y un colegio mayor, ya que también se permitían las establecidas por la Iglesia en ciudades en las que no hubiese otra universidad y con sumisión a las mismas reglas aplicables a los centros de titularidad pública, incluidos los métodos de selección del profesorado. Por otra parte, la estructura orgánica de las doce universidades ya existentes se construía a partir de las facultades y sus correspondientes secciones, en las que, a su vez, se integrarían las escuelas de formación profesional, los institutos universitarios de investigación científica, los colegios mayores y la dirección de publicaciones, intercambio científico y extensión universitaria, completándose su trama con otros servicios, en general, canalizados a través de los colegios mayores: la dirección para la formación religiosa; el SEPES, órgano dependiente de Falange que tenía encomendada la misión de organizar cursos obligatorios de formación patriótica; el servicio complementario de educación universitaria, encargado de ofrecer cursos -también forzosos- de formación estética y social; la milicia universitaria, dedicada al fomento del espíritu y la disciplina militares; el sindicato de estudiantes, SEU; el servicio de protección escolar, responsable de la concesión de becas y ayudas, la entrega gratuita de libros y materiales docentes y la provisión de asistencia sanitaria; el servicio de selección y orientación profesional, y el servicio para las actividades culturales. El vértice de todo este entramado lo ocupaba el rector, nombrado entre los catedráticos numerarios por orden directa del ministro y adornado de un ancho espectro de atribuciones, que incluso invadían ámbitos antes reservados a otros cargos académicos. Y actuando por delegación suya estaba el vicerrector, también catedrático y designado por orden ministerial, al igual que los decanos, asesorados en el ejercicio de sus funciones no ejecutivas por la junta de facultad. Se trataba, por tanto, de una estructura rígidamente vertical, en la que la idea de autonomía, otra vez enarbolada como enseña del conjunto del sistema, adquiriría un nuevo significado, ligado a una exacta delimitación de la esfera de actuación de cada una de estas instituciones, pretendidamente libre de interferencias, aunque concretada en un reducido abanico de competencias propias que de ningún modo comportaba una jurisdicción exenta, pues la autoridad rectoral permanecía siempre subordinada a la directrices del Ministerio.⁸¹

En estos dos antecedentes quedaban asentados muchos de los principios esenciales luego consagrados en la conocida Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943.⁸² Texto en cuyo largo proceso de elaboración medió la intervención directa de algunos destacados mandatarios del régimen y de varios catedráticos absolutamente adictos a este, lo que completado por el barniz aportado en su tramitación por las monocolors Cortes franquistas dejó impreso un marcado sesgo político, que se hizo indisimuladamente visible en la ardorosa y apocalíptica retórica de su preámbulo,⁸³ que, por algo, ha merecido ser descrito por M. Puelles

como la máxima expresión de la exaltación ideológica del nacionalcatolicismo en materia educativa.⁸⁴ Así, el argumento central sobre el que giraba esta exposición de motivos dejaba ver con meridiana transparencia su trasfondo y sus fines, pues evocando con nostalgia la antigua grandeza de la Universidad imperial databa el inicio de su decadencia en el siglo XVIII, por efecto de la perniciosa presencia de influencias extrañas, y asociaba su agudización al influjo de «la corriente extranjerizante, laica, fría, krausista y masónica de la Institución Libre de Enseñanza», y a la destructiva labor de la República, que la habría arrojado por la pendiente de la degradación de su esencia nacional.⁸⁵ Una lastimosa situación ante la que se imponía una profunda labor de regeneración, que rescatase la gloriosa tradición hispánica, pero adaptándola a la naturaleza del nuevo Estado, es decir, incardinando esta misión en los presupuestos irrenunciables de la confesionalidad de la enseñanza⁸⁶ y de su sumisión a los ideales y los objetivos de las fuerzas políticas dominantes.⁸⁷

Coherente con tan explícitos planteamientos, el desarrollo subsiguiente de la ley aseguraba a estos poderes externos un lugar de privilegio en la vida universitaria. Para empezar, el artículo tercero proclamaba la subordinación de las enseñanzas a los principios del dogma y la moral católicos y a las normas vigentes de derecho canónico, al tiempo que el artículo noveno reconocía el derecho a fundar universidades vinculadas a la Iglesia.⁸⁸ Pero más reforzada resultaba todavía la posición de Falange, que si en los dos citados anteproyectos se encontraba representada a través del SEPES y del SEU, ahora extendía su esfera de actuación a los colegios mayores, que podían ser creados por su iniciativa, y veía certificada su profunda inserción en la vida universitaria con el requisito formulado respecto a que la designación del rector, necesariamente, se realizase entre sus militantes (art. 40). Incluso, indirectamente, su presencia hegemónica quedaba apuntalada, al declararse la sujeción de la función educativa de la Universidad a los puntos programáticos del Movimiento (art. 4), y colocarse la misma bajo el control institucional de un sistema de partido único.⁸⁹

Teniendo muy complicado su alojamiento dentro de este nuevo modelo universitario de signo centralista y autoritario, solamente la inercia acumulada en las décadas precedentes explica que todavía aflorasen invocaciones a la vieja pretensión de autonomía, aunque rodeadas de mayores reservas que nunca. Por eso, estando principalmente plasmada en el reconocimiento de la plena personalidad jurídica de la Universidad en todo lo que no estuviese limitada por la ley (art. 5), sin embargo, en el mencionado preámbulo, se advertía que debería situarse «centrada en una justa línea media que excluye el intervencionismo rígido y la autonomía abusiva». Mientras que en el terreno económico se decía que debía disfrutar de «una prudente autonomía financiera», si bien este aparente margen de autogestión tomaba los contornos de unas simples facultades de administración, en tanto que para cualquier adquisición y para toda clase de enajenaciones o imposiciones de gravámenes, así como para la aprobación del presupuesto, se hacía necesaria la autorización del Ministerio de Educación y Ciencia (art. 5). De igual manera que la financiación continuaba dependiendo del Estado, aunque cada universidad podría contar con un patrimonio o capital del que podría disponer libremente, siendo susceptible de incremento con un porcentaje de las tasas académicas, los derechos por la emisión de títulos, los bienes inmuebles de su propiedad y los legados, donaciones u otras formas de ingresos.⁹⁰ Nada permanecía, pues, de las antiguas demandas, acalladas con el pretexto de una vacua apelación a la autonomía, que prestaba un engañoso envoltorio para un contenido ya totalmente desvirtuado.

La carencia de fundamento real de esta engañosa cesión de terreno a la autonomía emerge con claridad al analizar los rasgos que perfilaban la figura del rector, cargo que debía

recaer en un catedrático numerario afiliado a Falange, por nombramiento del ministro de Educación. Haciendo uso de una terminología de inspiración fascista, era caracterizado como el jefe de la Universidad (art. 38) y superior jerárquico del resto de los órganos unipersonales (art. 37) y de todos los servicios, que actuarían siempre por delegación y en representación de él (art. 38), por lo que adquiriría extensas competencias en ámbitos hasta entonces reservados al Ministerio, como lo era su participación, mediante la proposición de la tema de personas elegibles, en la designación del vicerrector, los decanos, los vicedecanos y el administrador general; pudiendo valerse del mismo sistema para el nombramiento del director de institutos de investigaciones científicas y el director del secretariado de publicaciones, intercambio científico y extensión universitaria, y correspondiéndole, además, proponer a los directores de los colegios mayores, así como emitir un informe previo respecto a los candidatos a los puestos de director de la biblioteca y de jefe del SEU. Si sumamos a estas otras destacadas atribuciones respecto a la docencia, a la incorporación de profesores y hasta a la fijación de las tasas académicas, tenemos que su posición institucional cobraba un protagonismo auténticamente excepcional, que despojaba de relevancia el papel del claustro, restringido a funciones puramente consultivas que, además, debía compartir con la junta de gobierno. Completando este esquema de dibujo vertical, las facultades, habilitadas para conferir el título de doctor, se convertían en el núcleo esencial de una educación universitaria de la que se desgajaba la enseñanza superior técnica, que era trasladada a las Escuelas Especiales de Arquitectura y de Ingenieros, encargadas de procurar la formación precisa para el ejercicio de las respectivas profesiones. Finalmente, el control estatal resultaba garantizado mediante un sistema centralizado y fácilmente manipulable de acceso a las cátedras, que estaba reforzado por el requisito de la expresa adhesión al régimen exigida a los aspirantes, así como por la afiliación obligatoria de los alumnos al sindicato universitario y la creación de colegios mayores orientados a esta misma finalidad.

Será, pues, este rígido marco legal, subordinado a principios como el inmovilismo, la centralización, la uniformidad y la funcionarización, que lo ligaban a la pesada herencia decimonónica, el que iba a ahormar la vida universitaria en los siguientes veinticinco años. Sin embargo, no todo su discurrir sigue un trazado lineal, ya que a lo largo de este periodo se producen algunos tibios movimientos tendentes a suavizarlo. Esto ocurre, por ejemplo, durante el ministerio de Ruiz-Giménez (1951-1956), quien optará por una política dialogante y por la modulación de los rigores impuestos por la ley de 1943, poniendo especial énfasis en los mecanismos de formación de los tribunales de oposición y en el modo de elección de los decanos y vicedecanos, con fallido reflejo en un proyecto de ley que preveía la concesión de una holgada autonomía a la Universidad de Salamanca. No obstante, la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953, que reportaba al Estado franquista una importante legitimación exterior, significó un estrechamiento de los lazos con la Iglesia española, que conduciría a la plenitud de la vigencia de la doctrina del nacionalcatolicismo, la cual, naturalmente, también proyectaría su larga sombra en el terreno de la educación, si bien en los sucesivos ministerios de García Mina (1956-1962) y Lora Tamayo (1962-1968) la principal atención se concentrará en sus escalones inferiores, sin apenas alterar la organización universitaria.

6. EL MODERADO APERTURISMO DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970

La asignación de la cartera de Educación y Ciencia a Villar Palasí comportará un vuelco importante respecto a la nociva inhibición exhibida por sus predecesores ante la urgente necesidad de ofrecer soluciones al enquistado problema universitario, generador de constantes alteraciones del orden público y cada vez más claramente identificado como una consecuencia

de los graves defectos estructurales que viciaban todo el sistema. De hecho, por primera vez después de más de un siglo de vigencia, iba a plantearse seriamente la superación de los viejos principios consagrados en la ley Moyano. Ya medidas previas como la creación de tres nuevas universidades en Bilbao, Madrid y Barcelona anunciaban el interés en avanzar hacia una autonomía funcional y financiera que la propia denominación de las dos últimas ponía en evidencia.⁹¹ Pero, curiosamente, para facilitar este progreso se recurrió al insólito expediente de elaborar el célebre Libro Blanco de la Educación, publicado en febrero de 1969 sobre la base de un estudio exhaustivo y decididamente crítico del sistema vigente, en el que entre los males instalados en la esfera universitaria se señalaban la rigidez de los planes de estudio y la falta de flexibilidad y autonomía.⁹² Luego, este Libro Blanco, con algunas modificaciones, proporcionaría las pautas esenciales que acabarían cristalizando en la Ley General de Educación y de Financiamento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970.⁹³

No puede negarse que la ley de Villar Palasí supuso un punto de ruptura frente al discurso autocomplaciente y continuista que habían elegido anteriores propuestas legislativas, si bien, obviamente, no pudo liberarse totalmente de los condicionantes políticos, pues aunque acabó con el dominio ejercido por Falange en las aulas, continuó manteniendo la referencia a su inspiración en los valores cristianos y los principios fundamentales del Movimiento Nacional (art. 1). Tampoco cabe dudar de la sinceridad de su declarado propósito de acometer una profunda reforma de un sistema educativo que ya no era capaz de responder a las demandas del momento ni de sobrevivir con meros arreglos improvisados y superficiales. No obstante, su concreción estaba contaminada por la parcialidad de la información recabada sobre los aspectos requeridos de más urgente actualización, aunque hay que valorar positivamente que se hizo un esfuerzo por incorporar los logros de otras experiencias educativas foráneas y por rescatar fórmulas más modernas, contenidas en otros antecedentes legales de signo progresista.⁹⁴

En la búsqueda de una etiqueta descriptiva de esta ley, se ha tendido a subrayar su carácter tecnocrático, haciendo alusión tanto a la supresión de la impronta fascista que hasta entonces había empañado las políticas educativas como a su rigurosidad técnica.⁹⁵ No obstante, los meros ajustes formales no podían ser la solución para un problema político de la envergadura del que ahora planteaba una extendida petición, que se había llenado de contenido, al integrar una demanda de libertad académica y de democratización que en el contexto del régimen franquista era de imposible satisfacción.⁹⁶ Por eso, ya en el preámbulo se reservaba para el Estado la función directiva de toda la actividad educativa, delimitándose luego con precisión las competencias que en esta materia le correspondían al Gobierno (art. 4) y al Ministerio de Educación y Ciencia (art. 135), aunque esta vertiente centralizadora no restaba virtualidad al generoso espacio concedido a la idea de autonomía (art. 64), hasta el punto de que ha sido identificada como una de las novedades más destacadas de la ley.⁹⁷

La autonomía conferida a las universidades comportaba, sobre todo, el reconocimiento de su personalidad jurídica y de la posibilidad de disponer de un patrimonio propio (art. 63.3). Y también de cierta capacidad autonormativa, ejercida mediante la elaboración de sus estatutos, que debían ser aprobados por el Gobierno, y en los que como materias susceptibles de regulación se contemplaban la determinación, estructura y competencia de sus órganos de gobierno, los mecanismos de elección o designación de sus titulares, el procedimiento interno para la adscripción y contratación del personal docente e investigador, las reglas básicas para la admisión de los estudiantes y la verificación de los conocimientos, las normas de disciplina académica y el régimen económico y presupuestario (art. 66). Asimismo, caían dentro de su ámbito la organización y funciones del patronato y de sus comisiones, la composición y las

facultades de la junta de gobierno y la conformación y funcionamiento del claustro (arts. 83 a 87), si bien se admitía la creación estatutaria de otros órganos dotados de especiales competencias (art. 76.4). Por su parte, el rector y los decanos seguían siendo designados por decisión ministerial entre la terna presentada por acuerdo de los órganos internos de gobierno (arts. 77 y 80). En el plano académico, las universidades podrían fijar los métodos de control y evaluación del aprendizaje, el cuadro de materias y su plan de docencia e investigación, con ajuste a lo preceptuado en la propia ley (art. 64). Limitación que también afectaba al sistema de acceso, las categorías y las funciones del profesorado, aunque donde más se acusaba este recorte a la libertad de actuación era en el capítulo presupuestario, al estar reducidas las atribuciones de las universidades a un poder de iniciativa y de ejecución que no contenía el de participar activamente en su gestión (art. 65).

Haciendo una valoración general, parece incuestionable que la Ley General de Educación implicaba un avance considerable respecto a la concepción puramente administrativa de la autonomía que había imperado en la legislación educativa anterior. Sin embargo, a pesar de ampararse en una considerable ampliación de sus fronteras, la verdadera instancia de decisión sobre las cuestiones importantes seguía estando ubicada en sede gubernamental.⁹⁸ De forma tal que extramuros de esta parcela de independencia quedaban todavía las libertades docente, científica e intelectual, que eran las que realmente se reclamaban y donde estaban depositadas las máximas esperanzas en una profunda transformación de la Universidad.⁹⁹ Exclusión agravada, además, por la laxitud de los enunciados de la ley, que sería aprovechada por los sucesivos gobiernos posteriores para caminar en retroceso hacia posiciones centralistas y de estrecho control ministerial. Se impone, pues, la conclusión de que tras la ficticia imagen innovadora que se pretendió trasladar, la ganancia en autonomía ofrecida por esta ley no pasó del plano teórico al de su realización práctica. O lo que es peor, con esta estructura orgánica lo que se conseguía era atizar las crecientes tensiones alentadas en el seno de la Universidad por el indefinido aplazamiento de su democratización.¹⁰⁰ La intensificación de los conflictos internos provocados por los integrantes del profesorado no permanente en su pugna por mejorar su precaria situación y el protagonismo cobrado por el movimiento estudiantil dentro de las corrientes de oposición en la última etapa del franquismo parecen confirmarlo.

Aunque, seguramente, teñida de buenas intenciones, la Ley General de Educación volvía a cerrar en falso el viejo debate sobre la atribución a la Universidad de mayores cotas de autonomía, al resolverlo mediante una fórmula de compromiso que, ante la evidencia de la ausencia de una auténtica voluntad política de consentirlas, omitía integrar las facetas de esta en las que se concentraba el núcleo esencial de las aspiraciones que bullían entre la comunidad universitaria. Uniéndose a lo anterior el obstáculo que, para el avance hacia un mayor grado de independencia, suponía la adopción de un modelo todavía preferentemente orientado hacia la formación de los futuros profesionales, con olvido de su dedicación al impulso de la innovación científica y tecnológica. Un cambio de dirección al que en la década precedente habían tendido los intentos del ministro Lora Tamayo de construir una Universidad articulada en departamentos interfacultativos y volcados en la investigación, y que ahora se veía impedida por la excesiva multiplicación de tales departamentos, lo que seguía haciendo de las facultades y las escuelas, que a su vez aumentaban su número por la división de las preexistentes, el eje sobre el que pivotaba su funcionamiento.¹⁰¹

Su parca generosidad en el reconocimiento de nuevas parcelas de autogobierno tampoco parece justificar, con todo, un juicio demasiado severo respecto a una ley que en otros apartados sí traía consigo algunas notables medidas regeneradoras frente a las esclerotizadas

estructuras arrastradas, sin alteraciones sustanciales, desde la muy lejana promulgación de la ley de Moyano.¹⁰² En este sentido, no resulta, desde luego, desdeñable la amplia efectividad posterior alcanzada por sus más sobresalientes aportaciones: la consideración unitaria de la educación, la introducción de los departamentos, la admisión de las universidades privadas, la creación de las escuelas, los institutos y los colegios universitarios, la absorción en la trama universitaria de las escuelas técnicas superiores y otros centros externos de enseñanza,¹⁰³ la implantación de los estudios de tercer ciclo y la instauración con funciones de coordinación de la Junta de Universidades. Sin embargo, en el balance global pesaron más sus errores y defectos. Los más graves: el carácter impuesto de la reforma, carente de una sólida base de consenso entre los distintos agentes operantes en el sistema educativo, la falta de financiación para su aplicación y la precipitación y tibieza con la que esta se intentó, el abuso en la remisión a su desarrollo reglamentario,¹⁰⁴ el predominio del enfoque teórico y su alejamiento de los problemas de la práctica y, finalmente, sus numerosas contradicciones y ambigüedades.

7. LEGALIDAD DEMOCRÁTICA Y DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Lejos de amparar una evolución favorable a la autonomía, la etapa final del franquismo viene, por el contrario, marcada por una tendencia inversa, incluso allí donde había logrado mayor recorrido, esto es, en la Universidad Autónoma de Madrid y en su homónima de Barcelona.¹⁰⁵ Aunque conviene recordar que, a pesar de su solemne denominación, ambas nacieron tan estatalizadas y centralizadas como el resto. No obstante, en algunos aspectos los progresos alcanzados se mostraron irreversibles. Así, el sistema de directrices ministeriales y de planes de estudio elaborados por cada universidad rompió definitivamente el principio de absoluta homogeneidad en el diseño académico de las carreras, al tiempo que el aumento constante del número de estudiantes iba a romper un rasgo esencial del sistema tradicional, el del elitismo de los estudios universitarios, desplazado ahora por el fenómeno opuesto, la masificación, a su vez generadora de serios nuevos problemas.

La etapa de transición hacia la democracia arrancó, por tanto, con una situación universitaria lastrada por la pervivencia de los viejos y desfasados esquemas, lo que no solo era inconciliable con las poderosas corrientes de cambio que estaban a punto de aflorar, sino que agudizaba el contraste con un entorno europeo que cada vez se percibía más ajeno y distante. En este nuevo contexto, el resurgir del debate sobre la autonomía universitaria, ahora contemplada como una meta accesible, continuará cargado de fuertes connotaciones políticas, atrayendo la confluencia de varias pretensiones distintas: la de libertad académica, inserta dentro de una reivindicación general de las libertades públicas; la de una regeneración del cuerpo universitario, en consonancia con las nuevas necesidades originadas por los cambios sociales y económicos ligados al incremento de la industrialización, y finalmente la que la conectaba con las aspiraciones de signo nacionalista de algunos territorios,¹⁰⁶ mientras que en ciertos sectores se interpretaba como una oportunidad de rescatar la línea emprendida durante la Segunda República, que era evocada como un hito capital, fatalmente interrumpido, en el camino hacia el progreso y la modernidad.

Es, seguramente, la extensión de un sentimiento de urgencia respecto a la superación de tan anacrónico estado de cosas la que explica la temprana aparición de dos sucesivos proyectos de ley orgánica de autonomía universitaria impulsados por el Gobierno de Unión de Centro Democrático.¹⁰⁷ Truncados ambos en su fase inicial de tramitación, interesa, sin

embargo, recuperar algunos de sus postulados, pues más tarde acabarían dejando sentir su influencia en la controvertida Ley 11/1983, de Reforma Universitaria. Así, quizá, el aspecto más relevante resida en el nexo que en ellos se establecía entre la autonomía y una libertad académica, que se concretaba en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, cada una de las cuales se perfilaba con unos contornos precisos.¹⁰⁸ Una autonomía que se afirmaba frente a los poderes públicos -la Administración central y las Comunidades Autónomas-, que se reservaban ciertas competencias para garantizar el interés general y el control del gasto público, y que era concebida como una solución de autogobierno de realización no singular en cada universidad, sino en todas en su conjunto, bajo la dirección y coordinación del Consejo General de Universidades. No obstante, rebajando las favorables perspectivas desprendidas de este ambicioso planteamiento, luego se desplegaba una serie de acotaciones restrictivas, justificadas con la manida advertencia sobre los graves riesgos que entrañaba un mal empleo de dicha libertad y de los fondos públicos por parte de la Universidad. En su virtud, y sin perjuicio de la atribución a las universidades de la capacidad para dotarse de sus propios estatutos, estas limitaciones afectaban a aspectos nucleares como la fijación de los contenidos mínimos de los planes de estudios, el desarrollo de la actividad investigadora, las categorías de profesorado, la gestión presupuestaria y la articulación de los órganos de gobierno, constituyendo también una novedad muy reseñable el papel reconocido a las comunidades autónomas catalogadas como históricas, a las que se facultaba para crear universidades, introducir docencia en las lenguas oficiales y asumir íntegramente su financiación.¹⁰⁹ Ahora bien, las posibilidades reales de llevar a buen término estos proyectos se desvanecieron ante la convergencia de un cúmulo de factores adversos entre los que, al final, fueron determinantes el acelerado proceso de desintegración sufrido por la UCD, el partido gobernante, la radical oposición de algunos poderes territoriales, deseos de incrementar su control sobre las universidades, y los disturbios provocados por el movimiento estudiantil, enfrentado al endurecimiento de los criterios de acceso, la disminución del número de convocatorias y la elevación de las tasas académicas.¹¹⁰

Cabe presumir que quienes en este momento desarrollaban los trabajos conducentes a la redacción de la norma fundamental eran permeables al ambiente de controversia y agitación que rodeaba a la resucitada constante apelación a la autonomía universitaria. Una idea que, en ocasiones, aparecía revestida del aura propia de una especie de remedio mágico, capaz de solucionar múltiples problemas,¹¹¹ mientras que otras veces se presentaba como una exigencia organizativa ineludible. Sin embargo, reflejando, tal vez, un deseo de no comprometerse demasiado en tan espinoso asunto, el enunciado escogido por el constituyente en el conocido artículo 27.10, «Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca», distaba de colmar las altas expectativas fabricadas, ya que no aportaba nada nuevo respecto a la legislación anterior y dejaba abierta a la discusión la cuestión esencial de cuál era el contenido real de este principio, ya que, para desconcierto de la doctrina, el precepto se insertaba dentro de un extenso artículo consagrado a los derechos educativos y nítidamente separado de la libertad de enseñanza (art. 27.1)¹¹² y de otros derechos de clara proyección universitaria, como los de producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1 b) y la propia libertad de cátedra (art. 20.1c).

Es indicativo, también, de la intencionalidad de esta inhibición que tan decepcionante expresión de neutralidad apenas experimentó variación en el largo trayecto de su tramitación parlamentaria. Así, ya el Anteproyecto de la Ponencia disponía que «la ley regulará la autonomía de las universidades» (art. 28.10), dejando sentada una remisión legislativa que luego nadie discutiría, aunque sí su formulación, por entenderse que al hacerla depender de una futura ley se la privaba de la naturaleza sustantiva, que se sostenía indispensable para la superación de la

permanente situación de crisis que sufría la Universidad.¹¹³ Aceptada, en fase posterior, la modificación recogida en la redacción definitiva, ninguna de las enmiendas debatidas en el Congreso y el Senado llegaría a prosperar. Aunque merece ser recordada la presentada por el senador socialista L. Martín Retortillo, refutando el empleo de la expresión «se reconoce», por entender que parecía conferir al principio de autonomía una existencia previa a la Constitución, que lo convertiría en una especie de derecho natural, completamente carente de fundamento.¹¹⁴ Ahora bien, de lo que, tras la discusión subsiguiente, no quedó duda alguna fue de que la protección de la autonomía deriva directamente de la Constitución, y no de la ley o, menos aún, de un supuesto derecho preexistente. Finalmente, es digna también de mención otra enmienda, firmada por F. Mayor Zaragoza, que al invocar la función social de la Universidad en los planos de la docencia y la investigación fue la única voz que trascendió el debate más allá de su orientación exclusivamente volcada hacia la enseñanza.¹¹⁵

La desconcertante indefinición de la expresión constitucional del principio de autonomía universitaria y la pobreza de los argumentos manejados durante el proceso de su concreción¹¹⁶ revelan, sin paliativos, la patente falta de congruencia existente entre la gran carga simbólica que el concepto había adquirido como anhelo compartido por las distintas fuerzas políticas y la firme voluntad reinante de dotarlo de la máxima cobertura, elevándolo a la condición de un auténtico derecho constitucional -en lo que, probablemente, tuvo que ver el hecho de que cinco de los ponentes constitucionales fuesen catedráticos-, con la no menos evidente ausencia de una clara conciencia acerca de cuál era o debería ser su contenido. Es decir, da la impresión de que los constituyentes carecían de una idea siquiera aproximada de lo que su propio amparo a la noción de autonomía significaba, ni del modelo de universidad que a ella se asociaba. Aunque, al menos, imperaba una convicción general acerca de que, cualquiera que fuese la configuración que recibiese en el futuro, habría de estimular el giro decisivo que, por fin, permitiría abandonar el estado de postración y de dependencia del mandato político en el que la Universidad española languidecía desde hacía muchas décadas. Y por otra parte, a pesar de su vaguedad,¹¹⁷ esta sencilla fórmula constitucional bastaba para descontaminar esta ajada noción de los diversos condicionantes políticos que la desnaturalizaban, llenándola, además, de un elemento objetivo, que despejaba el camino hacia su ulterior delimitación por obra del legislador y al margen de herencias históricas y de hipotecas partidistas.¹¹⁸

Eran, en definitiva, conquistas de un profundo calado, que en un clima de tal efervescencia política como el generado en la Universidad española en la etapa postrera del franquismo, cuando la autonomía había sido esgrimida como arma ideológica para la resistencia política, explican la gran magnitud de las expectativas depositadas en la promulgación de una ley que diera cumplimiento a la previsión constitucional y, simultáneamente, la enorme dificultad que su aprobación entrañaba. Precisamente, la confluencia de ambos vectores de signo opuesto esclarece el corto recorrido alcanzado por los proyectos de Ley de Autonomía Universitaria presentados, sucesivamente, por los ministros de UCD Cavero, González Seara y Mayor Zaragoza. De hecho, solo gracias al dilatado margen de maniobra generado por la mayoría parlamentaria socialista de 1982 y la hábil estrategia de la remisión del proyecto al Congreso, obviando la apertura de un previo debate universitario, pudo llegarse a la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria (LO 11/1983 de 25 de agosto), que en su artículo 3.2 enumeraba, con sorprendente detalle, la larga relación de las facultades concretas comprendidas en la autonomía universitaria.¹¹⁹ No obstante, la propia denominación de la ley parece denotar que tras esta estrategia legislativa latía el convencimiento de que no era posible una verdadera autonomía universitaria sin una previa reforma de las universidades. Se trataba, además, de una norma transaccional, receptora tanto de una larga trayectoria anterior en las

concepciones educativas como de la diversidad ideológica concurrente en su redacción. Característica que, en definitiva, estampaba en la ley el sello del eclecticismo jurídico e institucional.

No parece, sin embargo, necesario entrar a estudiar con mayor profundidad el perfil adquirido por el principio de autonomía en la LRU, que, además, luego ha sido parcialmente modificada por la Ley Orgánica de Universidades de 2001. Pero sí resulta de enorme interés detenernos en la configuración que paulatinamente ha ido otorgándole con sus pronunciamientos el Tribunal Constitucional.

La primera de estas importantes declaraciones está recogida en la Sentencia 26/1987 de 27 de febrero,¹²⁰ donde se precisaba que la libertad académica presenta dos facetas distintas, una colectiva, constituida por la autonomía universitaria, y otra individual, plasmada en la libertad de cátedra. Al mismo tiempo que se afirmaba que la autonomía universitaria es un auténtico derecho fundamental, justificándose esta calificación en razón de la ubicación sistemática de su reconocimiento, de los términos utilizados en la redacción del precepto que lo contiene, del tenor de los debates parlamentarios previos y, principalmente, por residir su fundamento en la protección de la libertad académica proclamada en la LRU, que en su artículo 2.1 señala que esta se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. Por otra parte, el fallo del alto tribunal especificaba que su titularidad le corresponde a cada universidad singular y no al conjunto de estas, según resulta del enunciado literal del art. 27.10 de la Constitución y del art. 3.1 de la LRU: «Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas».¹²¹

Es conveniente matizar que en ocasiones posteriores el Tribunal Constitucional ha tendido a demarcar de forma restrictiva el alcance de la libertad de cátedra, supeditándolo al interés más general de la autonomía universitaria. Superioridad que, por ejemplo, se ha visto concretada en la prioridad otorgada a las necesidades organizativas en cuestiones como la fijación de los programas, la asignación de la docencia de las asignaturas o la determinación de los modelos de examen por el departamento, sin tomar en consideración el eventual criterio discordante del profesor.¹²²

En opinión de algunos autores, sus decisiones han tendido, además, a crear cierta confusión entre la autonomía universitaria y otras libertades específicas, y en particular con la libertad de cátedra. Por ello, hay constitucionalistas que sostienen que hubiera sido preferible evitar su calificación como derecho fundamental y definirla como una garantía institucional.¹²³ En apoyo de esta alternativa también se ha aducido que el gobierno autónomo de la Universidad no repercute en un incremento del grado de disfrute de la libertad de cátedra de cada uno de sus miembros. Y también refuerza esta idea el hecho de que existen numerosas instituciones, centros y sociedades de investigación cuya actividad no descansa sobre el principio de autonomía. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha argumentado que ambas categorías no son mutuamente excluyentes ni incompatibles, variando únicamente entre ellos la diferente intensidad de la protección que comporta la posibilidad de acudir ante él mismo en recurso de amparo.¹²⁴ Y en pronunciamientos posteriores (Sentencia 106/1990 de 6 de junio) ha insistido en su posicionamiento, si bien introduciendo la aclaración de que no constituye un derecho fundamental ilimitado, por lo que no puede condicionar las políticas del Estado o de las comunidades autónomas respecto a la organización del sistema universitario.

Cuestión, también, de notable sustancia es la referida a si la titularidad de este derecho recae sobre la Universidad como institución, en sentido global, o bien sobre el conjunto de sus componentes en cada universidad, aspecto sobre el que la citada sentencia se pronunciaba, otorgándosela a un ente tan vago y mudable como la comunidad universitaria,¹²⁵ es decir, el grupo de personas físicas específicamente vinculadas a una universidad. Por ello, el Tribunal Constitucional ha negado al Consejo Social, en el que su representación es minoritaria, que pueda asumir funciones estrictamente académicas, lo que ha pesado considerablemente en el poco relevante papel que este juega en las universidades españolas, en contraste con el destacado protagonismo que en otros países, como Estados Unidos, el Reino Unido o Alemania, se concede a los agentes extraacadémicos en el gobierno de las universidades como garantía, precisamente, de su autonomía frente a los grupos de presión internos.¹²⁶ Son abundantes, sin embargo, los autores que defienden que esta titularidad debe corresponder a la Universidad, como entidad, pues es la que tiene personalidad jurídica.¹²⁷

Obviamente, uno de los elementos esenciales implícitos en el concepto de autonomía lo constituye la capacidad autonormativa, y así lo consagraba el artículo 3.2 a) de la LRU, al incluir en su contenido «la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno».¹²⁸ Sin embargo, el Tribunal Constitucional (Sentencia 55/1989, de 23 de febrero) ha precisado que esta competencia constituye una garantía cuyo ejercicio debe respetar las relaciones de coordinación con otros ordenamientos con los que deba integrarse, es decir, que tiene como límite el no entrar en frontal contradicción con las disposiciones legales que configuran la propia autonomía universitaria. En consecuencia, ha establecido que su control por las administraciones públicas debe ser exclusivamente de legalidad, no teniendo cabida una fiscalización de su oportunidad o conveniencia o de carácter meramente técnico. Además, se señalaba que los estatutos no suponen desarrollos de la ley, sino reglamentos autónomos, en los que se plasma la potestad de autodeterminación de la Universidad. No obstante, también después ha subrayado (Sentencia 106/1990 de 6 de junio) que el ejercicio de esta potestad no puede configurarse con un alcance tan absoluto que se convierta en un obstáculo insuperable para el ejercicio de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas. Lo que implica que desde estas instancias es posible forzar un cambio en los estatutos de las universidades, siempre que a estas se les ofrezca un margen suficiente de maniobra para que puedan decidir libremente el modo en el que van a llevar a cabo su adaptación a la nueva situación.¹²⁹

Esta subordinación a las directrices generales dictadas por las administraciones estatal o autonómica supone, asimismo, que la autonomía no puede traducirse en una absoluta exención de controles y responsabilidades financieras y académicas ante las instituciones y la sociedad. En España el ejercicio de esta función supervisora se ha depositado, no en el Ministerio, sino en el Consejo de Universidades, y con la LOU en el Consejo de Coordinación Universitaria, así como en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad.

Por otra parte, tanto en la citada Sentencia 106/1990 como en las sentencias 130/1991, de 6 de junio, y 187/1991, de 3 de octubre, el Tribunal Constitucional ha insistido en la tesis de que se trata de un derecho fundamental de estricta configuración legal. Postura que ha sido muy criticada por un importante sector de la doctrina, que entiende que dejar la determinación de su contenido a la variable voluntad del legislador o de la jurisprudencia encierra el grave peligro de permitir su vaciamiento.¹³⁰ Al respecto, hay que recordar que el artículo 3 de la LRU ha enumerado el conjunto de facultades integradas en la autonomía universitaria, aunque tampoco

son ilimitadas, pues deben respetar la esfera de proyección de otros derechos fundamentales y ajustarse a las necesidades de un sistema universitario nacional, que requiere mecanismos de coordinación, incluso en terrenos tan nucleares dentro de aquellas como la elaboración de los planes de estudio o las políticas de impulso de la investigación.

No iremos más allá en este análisis, pues bastan estas pinceladas para llegar a la conclusión de que ni siquiera nuestra corte constitucional ha conseguido, en sus múltiples acercamientos a su problemática, delinear con trazos nítidos cuáles son el contenido y el alcance de este derecho fundamental. Lo que deja plenamente abierta a la discusión la determinación de su naturaleza esencial, sea esta identificada con la libertad en el desarrollo de la ciencia, con la libertad individual de enseñanza e investigación o con cualquiera otra de las soluciones propuestas. Ahora bien, frente a esta diversidad de criterios, en lo que sí parece existir un amplio acuerdo es en la percepción de las serias amenazas que para su efectividad se derivan de esta, aparentemente insuperable, indefinición.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ DE MORALES, A. (1972): Génesis de la universidad española contemporánea, Madrid, ENAP.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978): La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático, Madrid, El Foro.
- BAÑO LEÓN, J. M. (1977): «Las potestades normativas de las universidades», Revista Aragonesa de Administración Pública, 11, pp. 39-56.
- BERKOVITZ, R. (1977): «El gobierno de la universidad», en VV. AA.: Educación y sociedad, Madrid, Ayuso, 3 vols., pp. 65-102.
- BOSCH GIMPERA, P. (1971): La Universitat i Catalunya, Barcelona, Edicions 62.
- CACHO VIU, V. (1962): La Institución Libre de Enseñanza. Orígenes y etapa universitaria (1860-1881), Madrid, Rialp.
- CANES GARRIDO, F. (1991): «Las asambleas universitarias españolas de comienzos del siglo XIX (1902-1915)», en J.-L. Guereña y Eve-Marie Fell: L'Université en Espagne et en Amérique latine du Moyen Age a nos jours, 1, Structures et acteurs, Tours, Publications de l'Université de Tours, pp. 273-283.
- CARO BAROJA, J. (1977): «El miedo al mono o la causa directa de la cuestión universitaria en 1875», en AA. VV.: En el Centenario de la Institución Libre de Enseñanza, Madrid, Tecnos, pp. 23-41.
- CELADOR ANGÓN, Ó. (2007): El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial, Madrid, BOE.
- COMAS CARABALLO, D. (2001): Autonomía y reformas en la Universidad de Valencia (1900-1922), Madrid, Dykinson.
- COSTA, J. (1924): Reconstitución y europeización de España: programa para un partido nacional, Huesca, V. Campo.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R. (1992): «La reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica», Revista de Educación, pp. 261-278.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R.; J. TENA ARTIGAS y M. GARCÍA CUERPO (1977): La reforma educativa española y la educación permanente, París, UNESCO.
- EMBID IRUJO, A. (2000): La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas, Madrid, Tecnos.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1982): La autonomía universitaria: ámbito y límites, Madrid, Civitas.
- GARCÍA ROCA, F. J. (1999): Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Pamplona, Aranzadi.

GINER DE LOS RÍOS, F. (1967): La cuestión universitaria. 1875. Epistolario de Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate, Nicolás Salmerón, introducción, notas e índices por Pablo de Azcárate, Madrid, Tecnos.

GONZÁLEZ ROLDÁN, C. (1985): El proceso legislativo de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943 (1939-1943), tesis doctoral inédita, Madrid, UNED.

GUTIÉRREZ ZULUAGA, M.a I. (1975): «Autonomía universitaria en la España contemporánea. Historia de una etapa: 1868-1919», en Homenaje a Juan Regla Campistol, Valencia, Facultad de Filosofía y Letras, II, pp. 351-366.

HERNÁNDEZ SANDOICA, E. (1991): «Cambios y resistencias al cambio en la Universidad española (1875-1931)», en J. L. García Delgado y Manuel Tuñón de Lara (dirs.): España entre dos siglos (1875-1931). Continuidad y cambio, Madrid, pp.3-22.

-(1998): «Universidad y política en la España del siglo XIX: Madrid (1875-1898)», en J.-L. Guereña y E.-M. Fell: L'Université en Espagne et en Amérique latine du Moyen Age a nos jours, 11, Enjeux, contenus, images, Tours, Publications de l'Université de Tours, pp. 165-183.

IBÁÑEZ MARTÍN, J. (1941): «Un año de política docente», Revista Nacional de Educación, 10 (octubre), pp. 7-52.

ILLUECA GARCÍA, M.ª del C. (1992): Una aproximación al problema de la autonomía universitaria en la España actual, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense.

JORDANA DE POZAS, J. (1968): «Ponencia de autonomía universitaria», presentada en la I Asamblea de las Universidades Españolas (Madrid, 1953) y recogida en La universidad actual en crisis (antología de textos desde 1939), introducción y selección de J. Burillo, Madrid, Magisterio Español, 1968.

LINDE PANIAGUA, E. (1977): «La autonomía universitaria», Revista de Administración Pública, 84, pp. 355-369.

LOPERENA ROTA, D. (1988): «El marco de la autonomía universitaria tras la STC 26/87 de 27 de febrero», Revista Vasca de Administración Pública, 21, pp. 9-34.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B. (1991): La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional, Madrid, Civitas.

LORCA NAVARRETE, J. F. (1980): Autonomía y libertad de cátedra en Adolfo Posada, Málaga, Universidad de Málaga.

LOZANO SEIJAS, C. (1980): La educación republicana 1931-1939, Barcelona, Universidad de Barcelona.

MACÍAS PICAWEA, R. (1899): El problema nacional. Hechos, causas, remedios, Madrid, Librería Victoriano Suárez.

MARTÍNEZ NEIRA, M. (2009-2010): «Una muñeca rusa. Aproximación histórico-jurídica a la autonomía universitaria», Ius Fugit, 16.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L. (1984): Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la comisión constitucional del Senado, Madrid, Akal.

MOLERO PINTADO, A. (1977): La reforma educativa de la Segunda República Española: primer bienio, Madrid, Santillana.

-(1991): La educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939), Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.

NIÑO, A. (2013): «La reforma de la Facultad de Filosofía y Letras y sus referentes internacionales», en E. González Calleja y Arturo Ribagorda (eds.): La Universidad Central durante la Segunda República, Madrid, Universidad Carlos III, pp. 67-106.

PARÍS, C. (1974): La universidad española actual: posibilidades y frustraciones, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1974.

PASCUAL DE SANS, R. (2000): Las universidades españolas ante la Europa del siglo XXI, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.

PÉREZ GALÁN, M. (1975): La enseñanza en la II República Española, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.

- PESET REIG, M. (1991): «La Ley de Ordenación Universitaria de 1943», en J. J. Carreras y M. Á. Ruiz Carnicer (eds.): La Universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975), Zaragoza, Institución Fernando el Católico, pp. 125-158.
- (1998a): «Autonomía universitaria y libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX», Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 22/23, Valencia, pp. 7-33.
- (1998b): «Los orígenes de la autonomía universitaria y el proyecto de García-Alix de 1901», en J.-L. Guereña y E.-M. Fell: L'Université en Espagne et en Amérique latine du Moyen Âge à nos jours, II, Enjeux, contenus, images, Tours, Publications de l'Université de Tours, pp. 187-201.
- (2000): «Política universitaria tras el desastre del 98», en Las universidades hispánicas: de la monarquía de los Austrias al centralismo liberal. V Congreso internacional sobre historia de las universidades hispánicas, IT, Salamanca, Universidad de Salamanca, Junta de Castilla y León, pp. 425-447.
- (2002): «Lección magistral», Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija, 5, pp. 17-78.
- PESET REIG, M. y J. L. PESET REIG (1974): La universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal, Madrid, Taurus.
- PESET REIG, M. y M. F. MANCEBO ALONSO (1990): «Un intento de autonomía universitaria: el fracaso de la reforma Silió de 1919», en Homenaje a Juan Berchemans Vallet de Goytisolo, VI, Madrid, Colegios Notariales de España, pp. 507-557.
- PONS FARERA, E. (2001): L'autonomia universitaria, Barcelona, Universitat de Barcelona.
- PRATS CATALÁ, J. (1978): «De la autonomía universitaria (entre el mito y la impotencia) », Sistema, 24-25, pp. 59-76.
- FUELLES BENÍTEZ, M. de (1998): «Política universitaria y debate público en España (1902-1928)», en AA.VV.: X Coloquio de Historia de la Educación. La universidad en el siglo XX (España e Iberoamérica), Murcia, Universidad de Murcia, pp. 35-52.
- (1999): Educación e ideología en la España contemporánea (1767-1975), 4.ª Edición, Madrid, Tecnos.
- PUYOL MONTERO, J. M. (2011): La autonomía universitaria en Madrid (1919-1922), Madrid, Universidad Carlos III.
- RAMÓN Y CAJAL, S. (1981): Recuerdos de mi vida. Historia de mi labor científica, Madrid, Alianza.
- REQUEJO PAGES, J. L. (1995): «Derechos de configuración legal», en A. Montoya Melgar (dir.): Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid, Civitas, II, pp. 2385-2387.
- REYNA, A. (1973): «Reforma Silió de autonomía universitaria», Revista de Educación, 227-228, mayo-octubre, pp.54-80.
- RIBAS i MASSANA, A. (ed.) (1976): La Universitat Autònoma de Barcelona (1933- 1939), Barcelona, Edicions 62.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, C. (1999): «Anhelos de reforma: Madrid ante el proceso de reforma universitaria en el primer franquismo (1939-1940)», Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija, 2, pp. 11-161.
- (2002): La universidad de Madrid en el primer franquismo. Ruptura y continuidad (1939-1951), Madrid, Dykinson.
- RUBIO LLORENTE, F. (1974): «La política educativa», en La España de los años setenta, vol. III, El Estado y la Política, t. II, Madrid, Moneda y Crédito.
- SAMANIEGO BONEU, M. (1977): La política educativa de la Segunda República durante el bienio azañista, Madrid, CSIC.
- SÁNCHEZ RON, J. M. (coord.) (1987): 1907-1987. La junta para ampliación de estudios e investigaciones científicas 80 años después, 2 vols., Madrid, CSIC.
- SOSA W AGNER, F. (2007): El mito de la autonomía universitaria, 3.ª ed., Madrid, Civitas.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. (1988): La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- TORRES MURO, I. (2005): La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TURÍN, Y. (1967): La educación y la escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición, Madrid, Aguilar.

- (2002): La universidad de Madrid en el primer franquismo. Ruptura y continuidad (1939-1951), Madrid, Dykinson.

ZABALA LERA, P. (1940): «Hispanidad y Universidad», Voces de la Hispanidad, Madrid, Asociación Cultural Hispano Americana, pp. 5-12.

¹ Como señala Sosa Wagner (2007: 26-27), ni siquiera la facultad, aparentemente autonormativa, de aprobar sus propios estatutos excluía el derecho del poder político o eclesiástico de intervenir directamente en su elaboración, ni el de mantener bajo su potestad el nombramiento de los profesores y los cargos académicos.

² M. Peset Reig y J. L. Peset Reig (1974: 34). A. Álvarez de Morales (1972) ha vinculado este cambio de orientación al interés del Estado liberal en la utilización de la enseñanza como un instrumento al servicio de su programa de reforma política.

³ En palabras de J. Jordana de Pozas en la «Ponencia de autonomía universitaria», presentada en la I Asamblea de las Universidades Españolas (Madrid, 1953), se configuraba un simple «establecimiento público o servicio de enseñanza superior a cargo de la Administración directa del Estado y prestado por funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalafones encuadrados en un Ministerio» (Jordana de Pozas, 1968: 90). Y, a su vez, los rectores pasaban a actuar como delegados del Gobierno en un distrito administrativo (Hernández Sandoica, 1991: 9).

⁴ El conflicto fue el resultado de la inevitable confrontación entre las incipientes reclamaciones en favor de la libertad de la ciencia esgrimidas, sobre todo, por los krausistas y el cercenamiento de esta implícito en el artículo 170 de la ley Moyano, que permitía abrir expediente de separación del servicio contra el profesor que propagase doctrinas perniciosas o que exhibiese una conducta moral indigna de su función. Un breve relato de estos sucesos en M. de Puelles Benítez (1999: 146-149).

⁵ A tenor de sus artículos 16 y 17, esta libertad se interpretaba como una garantía de la independencia del profesor respecto a la doctrina, los libros de texto, los programas y la metodología docente. E. Pons Parera (2001: 72) destaca como medidas orientadas hacia este mismo objetivo: la proclamación de los principios de neutralidad política y religiosa, la minoración del centralismo con la introducción de la figura del estudiante libre y la ruptura del monopolio de la Universidad Central en el otorgamiento del grado de doctor. Sobre este decreto, véase M. Puelles Benítez (1999: 151-153).

⁶ M. Peset Reig (1998b: 186-188).

⁷ Su incidencia es subrayada por E. Hernández Sandoica (1998, II: 166).

⁸ De muy limitado alcance, quedaron recogidas en sendos decretos de 2 y 3 de junio de 1873, por los que, respectivamente, se reorganizaban la Facultad de Filosofía y Letras y la de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, y se daba una nueva regulación a la enseñanza media. Colección Legislativa de España (1873, t. ex: 1423-1436 y 1443-1454).

⁹ Este nuevo conflicto vendría inflamado por un Real Decreto de 26 de febrero de 1875, Colección Legislativa de España (1875, t. CXIV: 288-290), que derogaba los artículos 16 y 17 del Decreto de 21 de octubre de 1868, donde se consagraban la libertad de elección por el profesor de los libros de texto y los programas de estudio, al tiempo que se restablecía la vigencia de la ley Moyano (art. 70) en lo relativo al juramento de fidelidad a la religión y al trono impuesto a los profesores. De las implicaciones de esta polémica se han ocupado M. Peset Reig (1998a: 12-14) y J. Caro Baroja (1977: 23-41).

¹⁰ Sobre este proyecto, que curiosamente apenas entraba a regular la enseñanza universitaria, véase M. Puelles Benítez (1999: 173-179).

¹¹ La importancia de la segunda cuestión universitaria en la gestación del movimiento institucionista queda reflejada en Giner de los Ríos (1967). Sobre el nacimiento de la Institución Libre de Enseñanza, véase Cacho Viu (1962). Para acercarse a su pensamiento educativo interesa J. F. Lorca Navarrete (1980).

¹² Mucho más refinado que el viejo mecanismo de la depuración ideológica, el sistema de cooptación de afines por medio de la provisión de las cátedras permitirá enmascarar, bajo una supuesta aplicación de ficticios criterios científicos de selección, lo que básicamente constituía una simple operación de coloración uniforme de los más destacados puestos académicos (Hernández Sandoica, 1998: 171-172).

¹³ Véase M. Peset Reig (2000, II: 425-447).

¹⁴ D. Comas Caraballo (2001: 24-25). En igual sentido, E. Hernández Sandoica (1998: 167).

¹⁵ Tan ambiciosa meta quedó expresada en el I Congreso Universitario Catalán de 1903, donde se acordó la creación de unos Estudios Universitarios Catalanes dirigidos a ofrecer la enseñanza de disciplinas que no habían encontrado hueco en los planes de estudio oficiales. Y al objetivo primordial de asegurar la catalanidad de la institución se subordinaban la introducción de un sistema de selección directa de los profesores, la renovación de los métodos pedagógicos y un aumento de los recursos.

¹⁶ Este giro más posibilista era visible en las conclusiones del II Congreso Universitario Catalán de 1918. Véase E. Pons Parera (2001: 77).

¹⁷ F. Canes Garrido (1991: 273-283) hace alusión a su temprana aparición en el Congreso hispanoportugués-americano de 1892 y en las asambleas universitarias de 1902 (Valencia), 1905 (Barcelona) y 1915 (Madrid), siendo en ellas la autonomía el objeto de ponencias específicas a cargo de personalidades tan relevantes como Gumersindo de Azcárate y Miguel de Unamuno (ambos en 1905), y hallando amplio tratamiento en sus respectivas conclusiones finales.

¹⁸ La importancia concedida a la educación en la solución de la gravísima crisis finisecular era expresamente puesta de manifiesto por R. Macías Picavea (1899: 122-152) y por J. Costa (1924: 231-232).

¹⁹ En virtud de un Real Decreto de 18 de abril de 1900, publicado en La Gaceta de Madrid de 19 de abril.

²⁰ De entre ellas, M. Peset Reig (1998b: 190-192) destaca: la organización del ministerio en cuatro secciones -universidades e institutos, primera enseñanza y normales, bellas artes y construcciones civiles y escuelas especiales-, la reestructuración del Consejo de Instrucción Pública y la delimitación de las funciones de los rectores. Aunque, en su opinión, no se trataba de directrices completamente ausentes con anterioridad en el programa liberal.

²¹ Proyecto recogido en el Diario de sesiones del Congreso de Diputados, t. 371, legislatura de 1899-1900, I, apéndice 1 al n.º 29, p. 15. D. Comas Caraballo (2001: 40) menciona como motivo principal de su fracaso la oposición despertada entre el clero y en el ala más tradicionalista.

²² Para su aprobación solo faltó cumplir el trámite de la celebración de una sesión conjunta de las dos cámaras parlamentarias convocada con este fin (Peset Reig, 1998b: 192-193). Según Y. Turín (1967: 340-345), el proyecto se frustró por decisión personal de Romanones, quien prefirió no debilitar al Estado frente a las injerencias de la Iglesia con medidas descentralizadoras. El texto definitivo está recogido en el Diario de Sesiones del Congreso, legislatura de 1902, t. 338, I, apéndice 17 al n.º 3, pp. 1-5.

²³ M. Peset Reig (1998b: 193-199; 1998a: 16-19).

²⁴ Esta opinión no es compartida por M. de Puelles Benítez (1999: 216), para quien, aunque no suponía una autonomía completa, el proyecto representaba un gran avance frente a la situación precedente.

²⁵ Por este motivo, resulta de indudable interés la discusión que el proyecto generó en su paso por ambas cámaras. Puede seguirse en M. de Puelles Benítez (1998: 35-52).

²⁶ A la que se mostraba cercano el propio ministro Amalio Gimeno, a quien se debe su nacimiento por medio de un real decreto de 11 de enero de 1907. Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. 132, Madrid, 1917, pp. 49-57. Sobre este importante centro de fomento de la investigación, puede consultarse J. M. Sánchez Ron (1987).

²⁷ Referencias a esta asamblea en D. Comas Caraballo (2001: 164-165). Sus actas publicadas en Asamblea Universitaria de 1915, Zaragoza, 1918.

²⁸ Destaca entre ellas el decreto de 2 de junio de 1916 del ministro Julio Burell, en La Gaceta de Madrid del 6 de junio, en Colección legislativa de Instrucción Pública. Año 1916 (Madrid, 1916: 296-300), que comportaba la atribución a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central de un desconocido espacio de autonomía, al permitírsele decidir sobre sus planes de estudio, la metodología docente, los sistemas de evaluación y otros aspectos organizativos. Sin embargo, aunque el proyecto fue discutido en ambas cámaras, no llegó a ser aprobado a causa de la agitada situación política del momento.

²⁹ El proyecto y las causas de su rechazo han sido estudiados por M. Peset Reig y M.ª F. Mancebo Alonso (1990, VI: 507-557) y M. Peset Reig (1998a: 19-24). Un estudio detallado de la repercusión de esta reforma en el seno de las universidades: J. M.ª Puyol Montero (2011). Interesan también, A. Reyna (1973:54-80), M. I. Gutiérrez Zuluaga (1975, 11: 351-366) y D. Comas Caraballo (2001: 179-201).

³⁰ No todos los autores coinciden en esta valoración. Así, mientras A. Reyna, (1973: 59) lo describe como el primer intento serio de poner en práctica el sistema de descentralización universitaria, para M. Peset Reig (1998a) se trataba de una autonomía limitada, si bien más amplia que en sus precedentes.

³¹ Previendo, seguramente, la aparición de estas críticas, Silió utilizó el preámbulo para justificar algunas de sus decisiones, incluida la apelación, frente a estas quejas respecto a su falta de apoyo consensual, a la generosidad de los derechos y prerrogativas otorgados y a la conveniencia de su rápida ejecución.

³² Los textos de estos estatutos fueron publicados por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes junto al propio decreto en El nuevo régimen de autonomía universitaria. Extracto de documentos (Madrid,

1919). El decreto aparece recogido también en Historia de la Educación en España. Textos y Documentos (vol. III, Madrid, MEC, 1982: 201-215).

³³ Algunas opiniones adversas de destacadas figuras universitarias en M. Peset Reig (1998a: 20).

³⁴ Era el alcance atribuido a la reforma por el catedrático de la Universidad Central, Pío Zabala Lera, en La autonomía universitaria. Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1919 a 1920 (Madrid, 1919: 43). Analiza este discurso M. Martínez Neira (2009-2010: 219-233).

³⁵ D. Comas Caraballo (2001: 184-185).

³⁶ Así se proclamaba en el artículo primero, donde se formulaba una definición de la función de las universidades carente de cualquier precedente: «Todas las universidades serán autónomas en su doble carácter de Escuelas profesionales y de Centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una organizará su nuevo régimen con arreglo a las siguientes bases... ».

³⁷ Sin embargo, las previsiones del decreto fueron luego alteradas por los estatutos elaborados por las distintas universidades, pues apenas excepcionalmente admitían la presencia de otros miembros diferentes de los catedráticos, negándoles, en todo caso, la capacidad de voto (Peset Reig, 1998a: 21).

³⁸ Su presencia era, no obstante, puramente testimonial, tanto en las juntas como en el claustro (Peset Reig y Mancebo Alonso, 1990: 514-515) (Peset Reig, 1998a: 23).

³⁹ Así, la base 3.ª permitía a las universidades organizar enseñanzas complementarias, crear nuevas cátedras y laboratorios, de ampliación de estudios y de investigaciones científicas, y establecer museos y bibliotecas, además de organizar y dirigir residencias de estudiantes, colegios o institutos auxiliares.

⁴⁰ D. Comas Caraballo (2001: 194) afirma no tener dudas acerca de que este decreto sirvió de inspiración al programa de ayudas ofrecido por el Ministerio de Instrucción mediante sucesivas reales órdenes de 31 de agosto de 1921, 7 de abril de 1922 y 30 de septiembre de 1922.

⁴¹ No obstante, el desarrollo de estas nuevas figuras quedaba supeditado a la reglamentación adoptada por cada universidad. Ahora bien, dentro de la variedad de soluciones aportadas, que es analizada por M. Peset Reig (1998a: 22-23), es significativo que nada cambiaba en cuanto al papel absolutamente preponderante de los catedráticos.

⁴² D. Comas Caraballo (2001: 197) interpreta la premura de este plazo ligada a la pretensión de Silió de imprimir a su reforma la mayor celeridad posible para permitir su consolidación.

⁴³ A. Reyna (1973: 77-78), M. Peset Reig y M.ª F. Mancebo Alonso (1990: 548-557), D. Comas Caraballo (2001: 197-198).

⁴⁴ Para E. Pons Parera (2001: 82-83), eran divergencias derivadas de factores como la historia, la peculiaridad de sus instituciones y las circunstancias culturales, sociológicas y económicas en las que actuaba cada universidad, aunque su influencia estaría muy limitada por inspirarse en unas bases y una tradición comunes. Un estudio muy detallado acerca del proceso de elaboración de estos estatutos lo ofrece, respecto a la Universidad de Madrid, J. M. Puyo1 Montero (2011: 47-155). Para la Universidad de Valencia, D. Comas Caraballo (2001: 241-274). Con carácter más general, M. Peset Reig (2002: 38-43).

⁴⁵ Real Decreto de 7 de octubre de 1921, publicado en La Gaceta de Madrid del 8 de octubre y rectificado el día 16. Disponible en Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia (t. 178, Madrid, 1922: 283-289).

⁴⁶ La oposición al decreto se había manifestado desde un inicio concitando pronunciamientos contrarios de muy relevantes personajes: Américo Castro, Adolfo Posada, Demófilo de Buen, Pi y Sunyer, García Llorente ... Particularmente ilustrativos son los temores expresados por Santiago Ramón y Cajal: «Supresión de exámenes, autonomía universitaria, retribución por los alumnos, ingreso sin oposición ni concurso y frecuentemente por una especie de contrata ... He aquí un conjunto de reformas que, aplicadas en España, país clásico de la rutina y el favoritismo, harían retroceder antes de diez años al estado salvaje ... » (1981: 95). Citado por M. Peset Reig (2002: 38).

⁴⁷ Un dato demoledor: entre 1902 y el inicio de la dictadura de Primo de Rivera se sucedieron nada menos que treinta y nueve presidentes de gobierno y cincuenta y tres ministros de Instrucción Pública.

⁴⁸ La cuestión religiosa planeó siempre como una sombría amenaza sobre el porvenir del decreto. De hecho, las resistencias frente al proyecto aflorarían explícitas a raíz de la decisión de Silió de imponer, mediante una real orden de 21 de febrero de 1922 (Colección Legislativa de Instrucción Pública, Madrid, 1922: 65-66), la celebración de Santo Tomás de Aquino como día festivo, lo que se interpretó como un peligroso e inadmisibles sometimiento a las peticiones del clero y una flagrante vulneración de los principios de libertad y autonomía.

⁴⁹ En virtud de un Real Decreto de 31 de julio de 1922, recogido en la Colección Legislativa de Instrucción Pública (Madrid, 1922: 375-377). Para justificar esta medida, Montejo apeló a una triple línea argumental: la jurídica, afirmando que el decreto vulneraba el principio de legalidad y de jerarquía normativa, por ser

contrario a diversas leyes de rango superior como la de instrucción pública, la de presupuestos o la electoral, entre otras; la económica, alusiva a la falta del consenso necesario para la aprobación de la dotación precisa, y la política, relativa a la ausencia de una auténtica voluntad de acuerdo sobre la dirección de la reforma.

⁵⁰ Sobre la incongruencia de esta postura de rechazo por parte de ciertos sectores liberales, I. Gutiérrez Zuluaga (1975: 363-364).

⁵¹ Colección Legislativa de Instrucción Pública, 1927, pp. 183-185.

⁵² Sobre el contenido de esta reforma: Las universidades del Reino: la reforma de 1928, estado actual de la enseñanza en España, proyecto, dictámenes, discusión, disposiciones legales, Madrid, Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, 1929.

⁵³ Su exposición la reproduce A. Molero Pintado (1977: 122).

⁵⁴ Un amplio resumen del mismo en M. Peset Reig (1998a: 26-28).

⁵⁵ Literalmente, decía el controvertido artículo 53: «Los alumnos que hubieran realizado sus estudios asistiendo habitualmente, durante los años exigidos como mínimo de escolaridad, a centros de estudios superiores, que por más de veinte años de existencia hayan acreditado notoriamente su capacidad científica y pedagógica, realizarán sus exámenes de fin de curso en idéntica forma que los que hubieran seguido sus cursos normales en la Universidad, siendo examinados en ella por dos profesores de aquellos, presididos por un catedrático de la Facultad en que estuvieran matriculados».

⁵⁶ Colección legislativa de Instrucción Pública (1931) (Madrid, 1932: 132-134 y 141-142, respectivamente).

⁵⁷ Reproducido casi íntegramente por M. Pérez Galán (1975: 62-64), que, además, da noticia de su publicación en la Revista de Pedagogía, n.º 10 (septiembre de 1931). También interesan, A. Molero Pintado (1997 y 1991) y C. Lozano Seijas (1980).

⁵⁸ M. Samaniego Boneu (1977: 83) señala que en este tema la Constitución recogía nítidamente una larga experiencia nacional por encima de otras influencias europeas, muy presentes en otros apartados.

⁵⁹ La exclusión de las órdenes religiosas de las actividades de la industria, el comercio y la enseñanza se formulaba en la base cuarta del célebre artículo 26. El artículo 49 señalaba: «La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de Instrucción Pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los periodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en las que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados». Mientras que el artículo 50.1 disponía: «Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y esta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República».

⁶⁰ Artículo 48: «1) El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. 2) La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria».

⁶¹ Artículo 48: «3) Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada».

⁶² De hecho, el término autonomía no aparecía nunca ni en el título ni en el desarrollo del articulado. Ausencia en la que, paradójicamente, se concentrarían las críticas de la prensa conservadora, aludiendo principalmente a la falta de reconocimiento de la libertad de las universidades (Pons Parera, 2001: 87).

⁶³ Sobre el contenido de estas bases, véase M. Peset Reig (1998a: 31-32).

⁶⁴ Este régimen especial, reconocido en virtud de un real decreto de 15 de septiembre de 1931, se extendió después al resto de las facultades literarias mediante un decreto de 27 de abril de 1935. Respecto a la Facultad de Madrid, contamos con el reciente e interesante estudio de A. Niño (2013: 67-106). El núcleo primordial de la reforma giraba en torno a la renovación del plan de estudios, siguiendo un modelo mixto de origen alemán, pero copiado de las reformas ensayadas en la universidad francesa y con una orientación más científica y elitista, que en cierto modo era poco compatible con el ánimo de apertura y democratización universitaria esgrimido por el Gobierno republicano.

⁶⁵ En el caso de Barcelona existían antecedentes, como el proyecto de reforma de su organización y plan de estudios enviado al ministro en 1918, que recogía las reivindicaciones formuladas en el II Congreso Universitario acerca de la obtención de la potestad de conferir el doctorado y la inclusión de asignaturas características de la realidad catalana en los planes de estudio (Bosch Gimpera, 1971: 53).

⁶⁶ Decía el artículo 7.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «Si la Generalitat lo propusiese, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía: en este caso, se organizará como una Universidad única, regida por un patronato que ofrecerá a las lenguas y las culturas castellana y catalana garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos». E. Pons Parera (2001: 88) sostiene que su peculiaridad no basta para negar la importancia de su régimen como referente histórico en la plasmación de la idea autonómica.

⁶⁷ E. Pons Parera (2001: 90-91).

⁶⁸ Así, una orden de 28 de enero de 1939 decretaba la eliminación de cualquier rastro de autonomía, con referencia expresa al régimen especial de la Universidad de Barcelona, que pasaba a regirse por el común de las universidades españolas. Sobre esta singular experiencia, interesa A. Ribas i Massana (1976).

⁶⁹ Para conocer cuál era la relación de fuerzas entre las distintas corrientes integradas en el Movimiento, pueden consultarse M. Peset Reig (1991: 149 y 153-156) y C. Rodríguez López (2002: 27-34).

⁷⁰ La comisión la formaban Pío Zabala Lera (Madrid), presidente; Inocencio Jiménez y Vicente (Zaragoza); Ciriaco Pérez Bustamante (Santiago); Emilio Jimeno Gil (Barcelona), y Juan José López Ibor (Madrid).

⁷¹ Este capítulo introductorio anunciaba, además, una importante transformación de los métodos de formación y selección del profesorado, al que se proponía remunerar en relación con su eficacia, y reclutar previa superación de un examen de Estado indispensable para obtener la habilitación profesional. «Prolegómenos al Proyecto de Reforma de la Enseñanza Universitaria», de 25 de abril de 1939. Texto dirigido por Pedro Sainz Rodríguez al jefe del Servicio Nacional de Enseñanza Superior y Media (Archivo General de la Universidad Complutense de Madrid, Sección Secretaría General, Caja 2). Citado por C. Rodríguez López (2002: 64).

⁷² Para muestra, Pío Zabala Lera (1940: 5-12).

⁷³ C. Rodríguez López (1999: 117).

⁷⁴ C. Rodríguez López (1999: 124-125).

⁷⁵ El sentido con el que planteaba Pío Zabala su visión y su defensa de la autonomía universitaria ha sido analizado por C. Rodríguez López (2002: 317-341). De Zabala interesa, igualmente, su Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1919 a 1920 (Madrid, Colonial, 1919).

⁷⁶ La protesta no se fundaba, sin embargo, en el deseo de evitar la competencia científica o en la lucha por la captación de los alumnos, sino en el problema de permitir que personas u organismos carentes de un auténtico espíritu universitario asumiesen estas tareas formativas, y el temor de que las universidades vieses reducido su papel al de meras academias preparatorias. C. Rodríguez López (1999: 130-133).

⁷⁷ Anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Nacionales, Madrid, 1941, Archivo General de la Universidad Complutense de Madrid, sección Rectorado, caja 612. Interesa la tesina inédita de C. González Roldán (1985). Citado por C. Rodríguez López (2002: 110).

⁷⁸ Anteproyecto de Ley para la Organización de las Universidades Españolas, Madrid, 1942, Archivo General de la Universidad Complutense de Madrid, sección Rectorado, caja 612.

⁷⁹ Entre ellas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Instituto de España. Los cometidos atribuidos a la universidad eran: transmitir y difundir los conocimientos científicos; otorgar los grados de licenciado y doctor; habilitar para el ejercicio de las actividades de la administración, la técnica y la función pública docente; impulsar la investigación científica; formar íntegramente a la juventud universitaria; propagar la cultura hispánica, e intervenir en las funciones docentes, culturales y educativas en los diversos establecimientos educativos, públicos y privados. Anteproyecto 1942 (p. 4).

⁸⁰ Anteproyecto 1942, p. 4: «La Universidad, inspirándose en el sentido católico consubstancial con la tradición universitaria española, acomodará todas sus enseñanzas a las normas del dogma y de la moral católicos».

⁸¹ J. Ibáñez Martín (1941: 48).

⁸² Publicada en el Boletín Oficial del Estado. Apéndice de 1943 (pp. 559-576). Con anterioridad, el 29 de mayo de 1943, había sido publicado un proyecto de Ley sobre Ordenación de la Universidad Española, que después de superado el trámite de la presentación de enmiendas y emitido su dictamen por la Comisión de Educación Nacional de las Cortes fue aprobado como definitivo por el pleno de las Cámaras el 15 de julio.

⁸³ Como muestra, basta su inicio: «Entre los tesoros del patrimonio histórico de la hispanidad descuella con luminosidad radiante el de nuestra tradición universitaria. Van a cumplirse, ahora precisamente, setecientos años del amanecer feliz de la más preclara de las universidades españolas, cuyo nombre orla de esplendores el siglo de las cruzadas y el de las catedrales. La Universidad salmantina, colocada desde su nacimiento en la vanguardia de los estudios generales de la cristiandad, fue el prototipo de la floración universitaria castellana a la que el Rey Sabio asignó un canon y un destino... ».

⁸⁴ M. de Puelles Benítez (1999: 311).

⁸⁵ Caída en las tinieblas en las que la única luz habría venido ofrecida por el decreto de Silió, que «pudo ser solo un nuevo conato de bien intencionada restauración tradicional, pero que al injertarse en un clima pernicioso de liberalismo pedagógico había de malograrse fatalmente».

⁸⁶ Preámbulo: «La ley, además de reconocer los derechos docentes de la Iglesia en materia universitaria, quiere ante todo que la Universidad del Estado sea católica. Todas sus actividades habrán de tener como guía suprema el dogma y la moral cristiana y lo establecido por los sagrados cánones respecto a la enseñanza».

⁸⁷ «... la ley, en todos sus preceptos y artículos, exige el fiel servicio de la Universidad a los ideales de la Falange, inspiradores del Estado, y vibra al compás del imperativo y del estilo de las generaciones heroicas que supieron morir por una patria mejor. Este fervor encarna en instituciones de profesores y alumnos, al par que en cursos de formación política y de exaltación de los valores hispánicos, con el fin de mantener siempre vivo y tenso en el alma de la Universidad el aliento de la auténtica España».

⁸⁸ La efectividad de esta autorización iba, sin embargo, a demorarse hasta la creación, en 1954, del Estudio General de Navarra, transformado en 1960 en Universidad de la Iglesia, cuyos títulos adquirieron validez oficial en virtud de un decreto de 14 de septiembre de 1962.

⁸⁹ Reflejado, entre otros, en los artículos 18.b, 28, 30, 33, 34, 37, 40,46 y 49. Véase E. Pons Parera (2001: 92-93).

⁹⁰ Estos aspectos económicos, regulados en los artículos 84 a 89, son estudiados en profundidad por C. Rodríguez López (2002: 152-205).

⁹¹ Instituidas mediante el Decreto Ley 5/1968, de 6 de junio, desarrollado por el Decreto 1174/1968, de 27 de julio. Colección Legislativa de Educación y Ciencia (año 1969), Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1972. Véase R. Díez Hochleitner, J. Tena Artigas y M. García Cuerpo (1977).

⁹² M. de Puelles Benítez (1999: 343-345) destaca como principales defectos del Libro Blanco la ausencia de un debate público que implicase a todos los estamentos afectados, su enfoque excesivamente teórico y cartesiano, que luego impregnarla la propia ley, y los factores políticos que lo condicionaron.

⁹³ Publicada en el BOE del 6 de agosto. Un análisis de los trabajos previos de elaboración y de su desarrollo reglamentario, en R. Díez Hochleitner (1992: 261-278).

⁹⁴ Por ejemplo, M. de Puelles Benítez (1999: 352-353) demuestra las coincidencias casi literales existentes entre el preámbulo de esta ley y el Real Decreto de 10 de mayo de 1918, por el que se creaba el Instituto-Escuela (Colección Legislativa, tomo LXII, vol. II, pp. 32-38).

⁹⁵ En esta línea, F. Rubio Llorente: «Los principios inspiradores del nuevo sistema son los propios de una política tecnocrática (obligatoriedad y gratuidad del primer nivel educativo e igualdad de oportunidades para el acceso a los restantes, maximalización de la eficacia incorporando a la enseñanza la tecnología moderna, unidad e interrelación entre los distintos niveles y grados y la concepción de la educación como un proceso continuo al que el individuo pueda reincorporarse en cualquier momento)» (1974: 483).

⁹⁶ E. Pons Parera (2001: 95).

⁹⁷ Lo han hecho, entre otros, C. París (1974: 81) y M. de Puelles Benítez (1999: 360).

⁹⁸ En opinión de M. C. Illueca García (1992: 391), lo que se establecía era un sistema de «dependencia orgánica y funcional respecto al Ministerio de Educación y Ciencia». Citado por I. Torres Muro (2005: 22). Para A. Embid Irujo (2000: 81), las intenciones eran loables, pero la autonomía no conoció una plena realización porque el medio ambiente jurídico y político que rodeaba a la ley hacía imposible que mereciese realmente ser llamada así.

⁹⁹ C. París (1974: 90).

¹⁰⁰ E. Linde Paniagua (1977: 368) e I. Torres Muro (2005: 23).

¹⁰¹ No obstante, Tomás-Ramón Fernández (1982: 40-41) sostiene que la Universidad franquista disfrutó, de hecho, en su actividad cotidiana de niveles de autonomía muy superiores a los que la ley parecía reservarles, ya que mientras que el control de la docencia se aseguró mediante la manipulación del acceso a los cuerpos docentes, apenas se prestó atención al contenido de la enseñanza impartida en las aulas, que solo excepcionalmente fue objeto de censura y sanción.

¹⁰² Una valoración positiva es, por ejemplo, la realizada por J. M. Souvión Morenilla: «Con todas sus deficiencias, la Universidad, en sus dimensiones y objetivos, comenzó a ser otra de la tradicional napoleónica; una Universidad muy cambiada en la que precisamente esa tensión entre realidad y norma no hacía más que evidenciar la necesidad de una nueva institucionalización, ya fuera en la misma línea no consolidada de la LGE, ya en otra de distinto signo» (1988: 78).

¹⁰³ La Disposición Transitoria 2.ª contemplaba la incorporación de las Escuelas Normales, las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica, las Escuelas Superiores de Bellas Artes, los Conservatorios de Música y

las Escuelas de Arte Dramático, los estudios de Periodismo y el Instituto Nacional de Educación Física. Por otra parte, las Escuelas de Idiomas, las Escuelas de Ayudantes Técnicos Sanitarios, los Centros de Formación Profesional Industrial y las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos podrían convertirse en Escuelas Universitarias o en Centros de Formación Profesional, en función de la extensión y naturaleza de sus enseñanzas.

¹⁰⁴ Desarrollo que, prácticamente, cercenó las tímidas posibilidades de apertura abiertas por la ley. Véase R. Berkovitz (1977, III: 65-102).

¹⁰⁵ La autonomía de la Universidad madrileña fue suspendida por el Decreto 1056/1972, de 26 de julio, mientras que la de Barcelona lo fue por el Decreto 2056/1972, de 26 de julio, que remitía al anterior.

¹⁰⁶ J. Prats Catalá (1978: 59-76). Citado por E. Pons Parera (2001: 99).

¹⁰⁷ El primero de ellos, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), n.º 221, de 30 de diciembre de 1978, no llegó a ser tramitado debido a la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones. El segundo, publicado en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, n.º 99-I, de 23 de noviembre de 1979, también fue abandonado, tras ser objeto de dictamen por la Comisión de Universidades e Investigación del Congreso de los Diputados.

¹⁰⁸ En la propia introducción se afirmaba: «Nunca se había llegado en este país, en un texto legal, a un nivel semejante de libertad académica». LAU. Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, Madrid, Ministerio de Universidades e Investigación, 1980, pp. 6-7. De la libertad de cátedra se decía que «supone la posibilidad de expresar las convicciones científicas que asuma cada profesor en el ejercicio de sus funciones docentes» (art. 4.2), mientras que la de investigación «supone la posibilidad de utilizar los métodos de trabajo y elegir los objetivos que cada profesor considere oportunos de acuerdo con las orientaciones expuestas en el título octavo de esta Ley» (art. 4.3). Por último, la libertad de estudio «consiste en la posibilidad que los ciudadanos tienen de integrarse en Centros Universitarios y servirse de sus medios científicos, participando activamente en el proceso de su formación» (art. 4.4).

¹⁰⁹ Analiza en mayor profundidad ambos proyectos E. Pons Parera (2001: 100-101).

¹¹⁰ Tomás-Ramón Fernández (1982: 24).

¹¹¹ F. Sosa Wagner: «La autonomía se transformaba así en una palabra sacrosanta, talismán con el que hacer frente a la travesía luminosa que se iniciaba y cuyo puerto era la renovación de unas estructuras sociales y políticas caducas, cuarteadas por la dictadura larga, triste y canosa» (2007: 78).

¹¹² Disgregación que tenía el efecto de sacar el tema de la autonomía de la controversia, siempre presente al tratar de la libertad de enseñanza, entre los partidarios de un sistema público que garantizase la pluralidad de opciones pedagógicas e ideológicas en los centros educativos y los defensores de la libre iniciativa privada, favorecedora de la presencia confesional de la Iglesia católica. Según O. Alzaga Villamil (1978: 50), el trasfondo de esta polémica explicaría la prolijidad de redacción del artículo 27. Citado por E. Pons Parera (2001: 102).

¹¹³ El precepto recibió un voto particular de la minoría catalana y tres enmiendas, todas dirigidas en este mismo sentido. Véase Constitución Española. Trabajos Parlamentarios, ed. por F. Sainz Moreno, Madrid, 1980 (en adelante CETP), I, p. 264.

¹¹⁴ CETP, IV, p. 3341. Su intervención abundaba en una objeción antes planteada por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independiente (CETP, III, p. 2909). Como alternativa, Martín Retortillo proponía la frase: «Las universidades gozarán de autonomía conforme a lo que la ley establezca», que, en su opinión, también era respetuosa con la naturaleza constitucional de la autonomía. Más tarde, explicaría el rechazo de su iniciativa, señalando que «el clima no era lo más adecuado para razonar o para hacer razonar» (1984: 159).

¹¹⁵ Un repaso detallado a las diversas intervenciones suscitadas por las enmiendas en E. Pons Parera (2001: 103-105) e I. Torres Muro (2005: 24-26).

¹¹⁶ F. Sosa Wagner (2007: 80).

¹¹⁷ Aunque no hasta el punto de que esta imprecisión amparase el riesgo de la posibilidad, anunciada por el portavoz socialista en el Congreso, L. Gómez Llorente, de que el artículo 27.10 tuviese un uso alternativo, por lo que «tendrá también muy diverso desarrollo según quien sea la mayoría en el Parlamento, según quien sea el Gobierno». CETP, I, p. 3341.

¹¹⁸ En igual sentido, E. Pons Parera (2001: 106).

¹¹⁹ Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, art. 3: «1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas. 2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende: a) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno; b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración; e) La elaboración, aprobación y gestión de sus

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

¹²⁰ Destaca su estudio a cargo de D. Loperena Rota (1988: 9-34).

¹²¹ Sobre esta cuestión, F. López-Jurado Escribano (1991: 41-43).

¹²² Aspectos estudiados por O. Celador Angón (2007: 164-170).

¹²³ Resultan muy convincentes, a este respecto, las objeciones planteadas por el magistrado L. Díez Picazo en su voto particular: «... resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones que, en una gran parte, son personas jurídicas de derecho público, cuya creación se lleva a cabo por ley, cuando además el profesorado, o una parte sustancial de él, se configura como funcionario».

¹²⁴ En el intenso debate generado acerca de la naturaleza de la autonomía universitaria como derecho o como garantía se ha involucrado un amplio sector de la doctrina constitucional. Una visión general sobre las distintas posturas encontradas en I. Torres Muro (2005: 34-47). Sobre esta cuestión, véase también F. López-Jurado Escribano (1991: 79-139).

¹²⁵ Así la califica R. Pascual de Sans (2000: 56). La doctrina del TC habría logrado, así, en su opinión, hacer que «las universidades anglosajonas, las autónomas por antonomasia, no serían autónomas».

¹²⁶ Respecto a la función de los consejos sociales en el gobierno universitario con una perspectiva comparada, interesa I. Torres Muro (2005: 73-92).

¹²⁷ De hecho, existieron votos particulares, basados en este fundamento, de Díez Picazo y Rubio Llorente. Tratan esta cuestión I. Torres Muro (2005: 51-53) y F. López-Jurado Escribano (1991: 41-46).

¹²⁸ Este problema ha sido estudiado por J. M. Baño León (1997: 39-56). También E. Pons Parera (2001: 197-218).

¹²⁹ Véanse I. Torres Muro (2005: 67-72) y F. López-Jurado Escribano (1991: 56-78).

¹³⁰ Entre otros, J. L. Requejo Pages (1995, II: 2385-2387) y F. J. García Roca (1999: 179-187).