

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO CUESTIÓN ADMINISTRATIVA. UN DEBATE FIN DE SIÈCLE

—
MANUEL MARTÍNEZ NEIRA

Separata de
MATRÍCULA Y LECCIONES
XI Congreso Internacional de Historia
de las universidades hispánicas
(Valencia, noviembre 2011)

Volumen II

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
2012

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO CUESTIÓN ADMINISTRATIVA. UN DEBATE FIN DE SIÈCLE

—
MANUEL MARTÍNEZ NEIRA*

El propósito de estas páginas es situar el asunto de la autonomía universitaria, tan debatido en el paso del siglo XIX al XX, en un contexto más amplio, el de la descentralización administrativa, igualmente polémico sobre todo en su vertiente regionalista. De esta manera, en mi opinión, se comprenderá mejor el porqué de las reformas y el significado de la crisis del modelo liberal de universidad. En efecto, con frecuencia oímos hablar de crisis de la universidad. Expresión con la que podemos referirnos a dos realidades distintas, una normal y otra patológica. La primera hace referencia a que la universidad es una realidad cambiante que debe servir a la sociedad de la que forma parte y de la que ha surgido. Por ello está continuamente reinventándose para poder adecuarse a las exigencias (demandas, necesidades) de la sociedad (que también cambian sin cesar). Esto es una constante, ha sucedido siempre y por ello podemos hablar de distintos modelos universitarios que se suceden a lo largo de la historia, tantos como modelos sociales podemos individuar. Pero con esa expresión, crisis de la universidad, podemos también referirnos a otra cosa, a la incapacidad de la institución para responder a las exigencias de una sociedad concreta, y por tanto a su inutilidad, a su obsolescencia.

La idea que intento subrayar es por tanto la centralidad de la sociedad, es decir que debemos partir de ella para comprender los problemas precisamente sociales sin refugiarnos en ideas preconcebidas. Si, por ejemplo, se vive en una sociedad postindustrial, global e interconectada (como la nuestra) es lógico que se apliquen esos parámetros a la

* Universidad Carlos III de Madrid.

universidad y que precisamente desde esa perspectiva debamos comprenderla. No puede enseñar ni investigar de la misma manera antes y después de internet, ni la formación impartida o recibida pueden compartir los mismos valores. Eso es imposible, pero, ¿tiene la universidad capacidad para adaptarse?

Desde esta perspectiva, debemos considerar cómo la sociedad europea vivió a final del siglo XIX un cambio fabuloso. Después de haber hecho la revolución sufrió una obsesión unificadora, encaminándose así por el itinerario de la unidad política del Estado.¹ Esto se tradujo en la elaboración de códigos y en el diseño de una administración pública «fuerte, vigorosa y centralizada», como quería Javier de Burgos. Se construyó un orden burgués y aristocrático que marginaba cualquier otro planteamiento y que excluía así a distintos grupos sociales. Pero en torno a 1870 las críticas a este sistema eran ya evidentes. Procedían sobre todo del mundo del trabajo concretándose en denominada cuestión social; pero también de planteamientos intelectuales aglutinados en torno al denominado modernismo.²

De esta manera al situar la autonomía universitaria en el contexto de la descentralización administrativa nos enfrentamos con un aspecto notable de la denominada crisis del sistema liberal y así del orden jurídico que se había ido construyendo tras la revolución donde la administración brilló como uno de sus principales logros. En este análisis encontramos una doctrina europea muy rica y articulada, de excelente nivel, que fue leída, traducida y debatida en nuestras universidades. Antonio Royo Villanova (Zaragoza 1869-Madrid 1958), catedrático de Derecho administrativo, demostró su competencia en el discurso que leyó en la inauguración del curso académico 1914-1915.³ Sus reflexiones (elaboradas cuando ya había comenzado la primera guerra mundial, es decir, en un momento en el que la crisis no podía tener vuelta atrás) servirán, sin duda, para nuestro fin. De hecho las páginas que siguen pueden considerarse una lectura personal del discurso.⁴

¿Qué se entiende en este contexto por descentralización administrativa? El autor parte de una temprana apreciación de Giner de los Ríos: los cambios sociales que se han producido en la segunda mitad del siglo XX (motivados por la industrialización y el co-

1. Pío Caroni, *Escritos sobre la codificación*, Madrid 2012, p. XXXIII.

2. Alfons Aragoneses, *Un jurista del modernismo. Raymond Saleilles y los orígenes del derecho comparado*, Madrid 2009.

3. Antonio Royo Villanova, *La nueva descentralización*. Discurso leído en la Universidad de Valladolid en la inauguración del curso académico 1914-1915 por el doctor Antonio Royo Villanova, catedrático de la facultad de derecho, Valladolid 1914.

4. Para realizar esta lectura he ido leyendo las referencias a las que Royo remite en su artículo. Esta tarea no ha sido nada fácil pues el texto del discurso está plagado de erratas e inexactitudes: obras en francés que se citan casi ignorando el título, omisión del autor de un volumen, etc.

flicto que ésta ocasionó) hacen que el centro de gravedad del derecho público se traslade de la soberanía a los fines del Estado.⁵ Es decir, ante las necesidades de la sociedad industrial (o mejor, ante el conflicto que manifiesta las nuevas necesidades de la sociedad) al Estado se le reclaman nuevas prestaciones, tiene así que asumir nuevas competencias que sirven además para su justificación. Por ello toda discusión parte de cómo pueden realizarse esas funciones de la manera más competente y eficiente. Digámoslo —como hace Royo— con palabras de Duguit: «El fundamento del derecho público ya no es el derecho subjetivo de mando, sino la regla de organización y de gestión de los servicios públicos».⁶

Esto hace que la función administrativa se entienda ahora como la gestión de los servicios en interés del público.

La función administrativa consiste esencialmente en la gestión de los servicios en interés del público; es decir, en la creación, organización y gestión regular de instituciones o de obras que son de interés público y que por consiguiente no persiguen fin centralizador ni siquiera fin corporativo propio. En principio, una institución o una corporación tiene derecho al egoísmo corporativo; es decir, que tiene derecho a anteponer a todas las cosas la preocupación de su propia existencia; este derecho es reconocido a la institución política nacional. No debe serlo a las instituciones administrativas, pues su interés debe estar subordinado al del público, *el amo de todos*.⁷

Y así Royo podía concluir que la posición del Estado (y por consiguiente de la Administración) frente a los *servicios públicos* es principalmente la de su existencia y la de su eficacia. Y continúa:⁸

No puede limitarse a *permitirlos* confiando en la libertad de los individuos y en la espontaneidad social, porque esta posición de indiferencia es incompatible con el concepto esencial del Estado moderno como órgano de la solidaridad social. *Servicio público* tanto quiere decir como cosa de todos, que interesa a todos, y el representante genuino de la totalidad, de la colectividad, es el Estado. Claro está que el propio individuo puede sentir esa solidaridad con sus semejantes y organizar servicios, realizar actos o hacer prestaciones que la hagan efectiva, pero no vamos a ser tan optimistas que creamos que de la espontánea iniciativa de cada uno y de la feliz combinación natural de las exigencias, de

5. Francisco Giner de los Ríos, *Estudios jurídicos y políticos*, Madrid 1875. Libro que recopila distintos escritos redactados entre 1866 y 1872, y en el que plantea la cuestión aludida en distintos lugares, así pp. 245-250.

6. Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris 1913, p. 52.

7. Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Paris 1910, p. 473.

8. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo II.

las necesidades y de las ofrendas de todos, va a resultar esa armonía social que debe garantizar el Estado. Las cosas que interesan a todos debe regirlas y ordenarlas el representante de todos. Pero si el Estado debe preocuparse de la existencia de estos *servicios públicos*, no debe tener para ello otra orientación que la eficacia y el mejor funcionamiento de los mismos.

Es decir, nos enfrentamos a una nueva concepción del Estado que encuentra su origen en el enfrentamiento con la conflictividad social, un Estado que se propone como fin la solidaridad social.⁹ Este Estado social es un Estado que no puede renunciar al servicio público, es decir a lo que interesa a todos, lo que trasciende el mero interés privado; no puede dejar a los privados algo que le compete, no puede pensar ingenuamente que los privados van a asumir ese cúmulo de necesidades sociales.

Pero aquí surge la paradoja: por un lado el Estado debe hacer frente a una creciente demanda de servicios, por otro es incapaz de asumir esta tarea de manera eficiente. Hay que distinguir una incapacidad material y una incapacidad técnica. La material radica en la limitación de los ministerios que no pueden multiplicarse hasta el infinito de las necesidades que reclama la nueva sociedad, de sus aspiraciones.¹⁰

La fórmula económica de la civilización, tanto en los individuos como en la colectividad, es sencillamente la creación de nuevas necesidades. El hombre cada vez produce más, cambia más y consume más, intensificando sin cesar su valor crematístico. Las colectividades integradas por el hombre, que a su vez le completan y le proporcionan el medio jurídico y social en que se satisfacen sus necesidades (familia, municipio), tienen que responder en su organización a tales exigencias, y el Estado, síntesis jurídica de las aspiraciones, ve aumentado el volumen de sus incumbencias organizando incesantemente nuevos servicios, de tal modo que a medida que se da cuenta de que no le es posible dejar de organizarles, adquiere también la convicción de que no le es posible atenderlos.

La incapacidad técnica radica en que para prestar esos nuevos servicios se necesita una gran pericia, se requieren conocimientos de economía, de ingeniería, de medicina... Pero generalmente esos servicios no dependen de los funcionarios técnicos que han ganado unas oposiciones donde han demostrado la pericia requerida, sino que están en manos de funcionarios políticos designados por los partidos que actúan arbitrariamente.¹¹

9. Paul Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, Paris 1890.

10. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo III.

11. Para ilustrar este problema, se refiere al en su opinión importante problema del sindicalismo de los funcionarios y a las huelgas de funcionarios como la realizada en Francia por los empleados de correos y telégrafos en 1909, Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo VI.

Ante esta paradoja se difunde en la opinión pública un rechazo a la centralización administrativa y una reclamación de la descentralización. Así el catedrático de la Universidad de Valladolid da por supuesto repetidas veces en su discurso que la centralización es un obstáculo para la buena marcha de los servicios públicos. Esto ya es un cambio enorme que se ha producido a lo largo del siglo XIX y que podemos sintetizar diciendo: de la centralización como anhelo a la centralización como problema. Se impone por tanto una descentralización, pero ¿cómo? ¿en qué consiste?

El término descentralizar es demasiado ambiguo y permite un uso plural. Se puede pensar en una simple desconcentración, donde competencias de la Administración del Estado pasen de la sede central a delegados territoriales. Se puede pensar en una descentralización local o regional, donde competencias centrales pasen a la administración local. Es la que Royo denomina vieja descentralización, la descentralización geográfica. Frente a ella, afirma, se impone la descentralización de servicios: la nueva descentralización que da nombre a su discurso y que consiste en organizar el servicio público bajo la dirección técnica de los funcionarios mismos, contando con la capacidad y el interés, y limitando la acción del gobierno y de las autoridades políticas a una nueva intervención o inspección que deje a salvo los intereses generales.¹²

Son tales las necesidades de las sociedades modernas que forzosamente muchas de las actividades de orden técnico deben ser erigidas en servicios públicos, porque es absolutamente necesario que funcionen sin interrupción, ya que su paralización, aunque sea momentánea, pudiera tener las consecuencias más graves para la vida de la nación y para las relaciones internacionales ...

La concepción sindicalista y descentralizadora es diferente: permite la organización en servicios públicos de las actividades económicas sin aumentar el poder de los gobernantes. En efecto, el papel de los gobernantes debería limitarse a la inspección del servicio público, interviniendo para que el servicio funcione con arreglo a la ley que le organizó y regular su marcha para que el servicio no se interrumpa. Así se sumarían las ventajas de la gestión privada y de la organización del servicio público.¹³

De esta manera, se asocian administradores y gestión de servicios en interés de los administrados pues el fin último de la descentralización es asegurar la buena gestión de los servicios públicos:¹⁴

12. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo VI.

13. Duguít, *Derecho constitucional*, I, p. 461.

14. En este sentido Duguít, *Droit constitutionnel*, I, p. 462.

Creemos que, en la mayor parte de los grandes países modernos y particularmente en Francia, se está operando una evolución en el sentido de establecer una amplia descentralización, la cual es consecuencia a la vez de la desaparición progresiva de la noción del poder público y del aumento del número de servicios técnicos. En este sistema, la descentralización se realiza *en el mismo servicio público por la participación de los funcionarios técnicos del servicio en su dirección.*

La *descentralización por servicios* quiere decir que se toma por base el mismo *servicio*: no se trata –dirá Royo– de la mayor comodidad de los administrados o de la mayor ventaja de los administradores, se trata de *descentralizar el servicio*, pues el progreso de las necesidades sociales, la importancia de ciertos servicios que interesan a todos, les da tal relieve, que destacan su propia significación, diferenciándose del conjunto de los servicios públicos, disecando los contornos de su cuerpo, revelando también su propio espíritu, reivindicando, en fin, su *personalidad*.¹⁵

Y aquí está el núcleo del problema, algo que a nosotros nos interesará mucho como veremos: la descentralización de servicios supone la personalidad de los mismos. Cuando el gobierno descentraliza servicios, instituye una personalidad:¹⁶

de lo cual ha de brotar libremente, espontáneamente (dentro siempre de la soberanía jurídica del Estado) un caudal de fuerza colectiva, de energía social que no puede prevenirse ni calcularse, y precisamente en busca de esa vida nueva se constituyen, se estimulan y favorecen esas instituciones administrativas.

O en palabras de Berthelemy:¹⁷

La autoridad administrativa tiene por función dar satisfacción a los intereses generales. Para llegar a este resultado está repartida entre diferentes servicios.

Cada uno de estos servicios implica una organización, un personal jerarquizado, una competencia limitada, ya en cuanto a la materia de que se ocupa, ya en cuanto a la región en que se mueve. Debe estar provisto de medios materiales de ejecutar su misión, es decir, tener su presupuesto. Todo servicio gasta. Para gastar hacen falta recursos. Para tener recursos hay que poder ser propietario, acreedor, deudor, tener una capacidad jurídica: hay que ser lo que se llama en derecho *una persona moral*.

Esta nueva descentralización que nace de la personificación de los servicios públicos no puede encasillarse en el régimen clásico. Ahora se trata de que el servicio, sin estar ente-

15. Royo, *La nueva descentralización*, capítulo VII.

16. Royo, *La nueva descentralización*, capítulo VII.

17. Henry Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7ª ed., Paris 1913, p. 24.

ramente emancipado del Estado, porque es servicio público, depende principalmente de sí mismo y goza de una libertad que es enteramente suya y vive su vida, la que él sabe crearse, no la que le imponen desde fuera.

Como ejemplo de esta llamada descentralización por servicios, suele citarse –leemos en el discurso– la reforma universitaria francesa. Una ley de 10 de julio de 1896 y varios decretos de 21, 22 y 31 de julio de 1897 reorganizaron las universidades francesas «sobre la base del reconocimiento de su personalidad jurídica, de su libertad científica y de cierta autonomía financiera».¹⁸ Es decir, se recoge aquí los elementos que hasta ahora el catedrático vallisoletano venía desgranando como los atributos de esta nueva descentralización. El fundamental, la personalidad jurídica (distinta así del Estado), pues de ella (al dotar de vida propia al establecimiento) se desprende la libertad científica y la autonomía financiera. Así lo justifica con un texto de Liard:¹⁹

La función de las Universidades es una función científica. Desde el primero al último peldaño de los estudios, la programación y el incremento de la ciencia es el fin al que debe coordinarse todo el organismo docente. Ahora bien, la investigación científica es esencialmente libre; no puede ser fecunda sino por la libertad. No reconoce otras leyes que las reglas de los métodos, las cuales no tiene competencia el Poder público para trazarle. Por otra parte, en Francia la enseñanza superior como la segunda enseñanza, como la enseñanza primaria, si no es un monopolio, es una función del Estado. Los maestros que la dan son agentes del Estado. Forman, por consiguiente, un servicio público, diferente, sin duda, de otros servicios públicos, por lo que tiene de intelectual y de moral, pero sometido, sin embargo, como todo servicio público, a reglas dictadas por el Poder.

Había, pues, que resolver en la constitución de las Universidades, el problema de conciliar esta independencia y esta subordinación. Para ello se ha emancipado a las Universidades de toda traba en su vida científica; son dueñas de sus programas, de su organización científica, sin otra obligación que proveer a las enseñanzas necesarias para la colación de grados conferidos por el Estado. Por bajo de su vida científica y para acrecerla, se ha colocado la vida civil más amplia y más firme, sin otras restricciones, ni otra tutela, que las que imponen las leyes generales del país y el principio constitucional de la responsabilidad ministerial. Tal como la ley las ha constituido, las Universidades francesas no son establecimientos de utilidad pública, independientes del Estado y subvencionadas por él: son órganos del Estado, pero órganos más flexibles que antes, animados de una vida propia y que hallan en su vida civil medios de realizar mejor su función científica.

18. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo VIII.

19. Louis Liard, *Les Universités Françaises. Education Department. Special Reports of educational subjects*, II, London 1898.

Los antecedentes de esta relativa autonomía universitaria, nos dice Royo, estaban en los decretos de 25 de julio de 1885 que reconocían la personalidad civil de las facultades y su capacidad para adquirir y poseer bienes: la libertad para recibir subvenciones de los departamentos, de los municipios y de los particulares, invirtiendo esos recursos en nuevas enseñanzas, laboratorios, bibliotecas y pensiones a estudiantes.²⁰ Cuando esas donaciones se hacían a favor de varias facultades de una misma ciudad, se constituía un Consejo general de las mismas que venía a ser un órgano común para la vida económica de todas ellas que del orden financiero extendió sus atribuciones a la vida escolar disciplinaria y administrativa.

Por ley de presupuestos de 28 de Abril de 1893, se reconoció personalidad civil a la reunión de las varias facultades y se le dotó de un presupuesto propio, y la ley de 10 de Julio de 1896, completando y perfeccionando la reforma, estableció: 1º Que la reunión de las Facultades tomaría el nombre de Universidad. 2º Que la jurisdicción disciplinaria y contenciosa en la enseñanza superior, pasaría de los consejos académicos a los consejo de Universidad; y 3º Que a partir de 1 de Enero de 1898, el Estado cedería a las Universidades el producto de los derechos de estudios, de inscripción de bibliotecas y de trabajos prácticos pagados por los alumnos.²¹

Según nos cuenta Royo, desde el punto de vista práctico el éxito de la reforma universitaria francesa fue indudable. Si distinguimos entre el carácter científico y el profesional de la universidad, el gobierno francés se reservó para su intervención esta última esfera dejando la primera a la libre iniciativa de las universidades que dueñas ahora de un patrimonio económico (por donativos y subvenciones tanto públicas como particulares) crearon nuevas enseñanzas, nutrieron sus bibliotecas, aumentaron sus laboratorios: nacieron «a una nueva vida que brota del mismo cuerpo universitario con propia y fecunda espontaneidad en vez de vivir solamente del influjo oficial como meros centros burocráticos».²²

Una vida propia, de esto se trataba. Recapitulando, como hemos visto en primer lugar la sociedad en su desarrollo reclama nuevas prestaciones del poder y esta exigencia abre un ciclo en el que la administración se hace cada vez más presente y en el que el Estado se justifica, encuentra su legitimación, no ya en la soberanía sino en la prestación eficiente de esos servicios. En segundo lugar, se observa al mismo tiempo la incapacidad del Estado para satisfacer esas aspiraciones. Y, en tercer lugar, aparece la nueva descentralización como remedio. Ésta consiste en dotar de personalidad a los establecimientos, de

20. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo VIII.

21. Liard, *Les Universités Françaises...*, II, London 1898, pp. 574 ss.

22. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo VIII.

manera que adquirieran vida propia y así hagan frente de manera eficiente a las necesidades sociales.

Es decir, dirá Royo, considerando un imperativo de la época moderna el aumento de las atribuciones del Estado, la descentralización por servicios trata de hacer compatible el progreso creciente de la solidaridad social con la eficacia de los servicios públicos que al Estado le impone el cumplimiento de sus altos deberes como representante soberano de los intereses colectivos.²³

En esta línea, y volviendo a la reforma de la universidad francesa, el profesor Mérimée,²⁴ en una carta dirigida a Royo y fechada en abril de 1912 afirmaba:

La ley de 1896 ha tenido efectos muy favorables, aunque el sistema y las tradiciones de la Administración francesa no permitían dar a las Universidades una autonomía tan completa como algunos la soñaban.

Las nuevas enseñanzas creadas al amparo del nuevo régimen han sido muy numerosas y de todas las clases. Muchas de estas enseñanzas nuevas han sido subvencionadas por los Consejos generales y por los Municipios.

Han sido objeto las Universidades de la liberalidad de los particulares, en forma de donativos y legados, aunque la Universidad de París ha obtenido por este concepto sumas mucho más considerables que las Universidades de provincias.

Y Louis Liard al analizar los efectos en la Universidad de París sentenciaba: «la ley de 1896 no ha sido estéril».²⁵ La afirmación venía acompañada por un conjunto de datos que incidían en cómo la reforma al dotar de personalidad jurídica a la Universidad y concederle autonomía financiera y libertad científica había permitido una explosión de energía que se reflejaba en numerosas iniciativas.

Es interesante hacer notar que Liard (1846-1917), que había sido director de enseñanza superior del ministerio de Instrucción pública en 1884, consideraba que la decadencia francesa evidente tras la guerra de 1870 se debía a causas intelectuales derivadas del deficiente desarrollo de los estudios filosóficos de una Sorbona esclerótica y somnolienta. Por tanto, veía en esta nueva descentralización el punto de inicio para una renovación del pensamiento francés.

23. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo XI.

24. Seguramente se refiere a Ernest Mérimée (Lyon 1846-Madrid 1924), hispanista francés, padre del también hispanista Henri Mérimée. La carta se encuentra reproducida en Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo VIII.

25. Louis Liard, *L'Université de Paris*, París 1909 [= Les grandes institutions de France].

Sirviéndose de sus obras, Royo recoge una serie de datos que demuestran los frutos de la autonomía: nuevos ingresos, nuevas enseñanzas, nuevas actividades.²⁶

El producto de los nuevos ingresos obtenidos por la Universidad de París en el año 1906 fue el siguiente: derechos de matrícula, 66.120 francos; derechos de inscripción, 737.000 francos; derecho de biblioteca, 101.912 francos; clases prácticas y laboratorio, 397.797 francos. Lo que hacía un total de 1.303.470 francos.

Aparte había que considerar el importe de los derechos de examen para obtener títulos científicos, o sea 44.675 francos (los de grados oficiales para títulos profesionales siguen abonándose al Estado).

Otra nueva fuente de ingresos estaba constituida por las subvenciones de los municipios, de los establecimientos públicos y de los particulares. El Ayuntamiento de París creó cátedras de Historia de la revolución francesa en la Facultad de Letras, Evolución de los seres organizados en la de Ciencias, de Ginecología y Clínica infantil en la de Medicina, de Química biológica en la Escuela Superior de Farmacia.

Gozaba también la Universidad de una subvención del Consejo General del Sena; del Gobierno de Argelia y del de Túnez (para un curso de Geografía y colonización del África del Norte); del Instituto Pasteur; del Gobierno Húngaro (para un curso de Lengua y Literatura húngara); del Conde de Chambrun (para un curso de Historia de la Economía social y otro de Economía social [sic]); de A. Carnegie (para becas en el laboratorio Curie); de James Hyde (para un curso anual en inglés a cargo de la Universidad de Harvard); de Alberto Kahn 50.000 francos anuales (pensiones para viajes alrededor del mundo); del Gobierno general de Indo-China (para el Instituto de Medicina Colonial).

Se habían recibido las siguientes donaciones y legados. Facultad de Derecho: Goulen court, más de 600.000 francos sin aplicación determinada; Facultad de Letras: Flammersmort, 3.266 francos de renta para estudiantes de Historia moderna; Beljame, para estudiantes de lengua inglesa; Duplessis, colección de obras de arte; Michoms, 500.000 francos para pensiones a estudiantes de Filosofía e Historia religiosa. Escuela de Farmacia: Buignet, Desportes, Menier, premios para estudiantes. Universidad: Fundación Armand Colin, pensiones para el extranjero; fundación de la Marquesa Arconati-Visconti; premio Peirat, Historia contemporánea; fundación de Lannelongué, pensión a un estudiante de Medicina originario de Gers; fundación del Duque de Loribat, norteamericano, cátedra de Clínica terapéutica; donación Bischoff-Sheim, del observatorio de Niza y de sus dependencias, valorado en 2.570.643 y legado de 2.300.000 francos para conservación del observatorio; legado Commercy, 4.000.000 para subvencionar los estudios de la Facultad de Ciencias; donación Deuscht, 500.000 francos y 15.000 de subvención anual para crear un Instituto de aerotécnica; donación Basil Zarahoft, 700.000 francos para crear una cátedra de Aviación.

26. Liard, *L'Université de Paris...*

En España encontramos una realidad bastante parecida a la francesa. Hoy resulta bien conocido en efecto el proceso de centralización que recorrió gran parte de Europa tras la revolución²⁷ y cómo España fue un alumno aventajado.²⁸ Desde este punto de vista la década moderada (1844-1854) ha sido tildada de memorable, pues en ella aparecieron un conjunto de normas que modificaron la faz del Estado.²⁹ La reforma de Pidal sobre las universidades debe incluirse en esta tendencia.

Fijémonos en un punto de esta reforma, el preámbulo del Plan de 1845 indicaba que «cesará el Claustro general en el gobierno de la Universidad, quedando éste en manos del rector».³⁰ Y después, el reglamento del plan añade:

Art. 130. Ni aún por convocación del Rector podrán reunirse para discutir punto alguno los Profesores de las Universidades [...] a no ser que medie autorización especial del Gobierno para casos determinados.

Indicación que debe ser interpretada a la luz de otro artículo del plan:

Art. 140. El rector será nombrado directamente por el rey, con exclusión de todo cate-drático en activo servicio.

¿Qué significó todo esto? Sencillamente que para dar «más fuerza y actividad a la acción administrativa»³¹ se suprimió todo gobierno corporativo (que chocaba con esa acción y era un obstáculo para la obsesión por la unidad) y por ello la universidad quedó como un cuerpo sin vida, desprovisto incluso de cabeza pues el rector era extraño a la institución.³² El desenlace era previsible: la falta de vida de los centros universitarios, su conversión en meras oficinas, su languidez.³³

27. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, pp. 182 ss.

28. Por ejemplo, Anselme Polycarpe Batbie afirmó que España era el pueblo que más y mejor había imitado la administración francesa, *Introduction générale au droit public et administratif*, Paris 1861, I, p. 6. Además, ese mismo autor francés señalaba el libro de Colmeiro como modelo de estudio sobre la administración, p. 8.

29. Manuel Martínez Neira, «Relevancia del derecho administrativo francés en la educación jurídica española», *Forum historia iuris*, Berlin 2005.

30. Plan de 1845, Preámbulo.

31. Plan de 1845, Preámbulo.

32. Sobre este cambio de modelo administrativo aplicado a la universidad española me he ocupado en: Manuel Martínez Neira/Natividad Araque Hontangas, *El marqués de Morante y la Universidad de Madrid*, Madrid 2011, pp. 21 ss.

33. Recientemente he reflexionado sobre ello: Manuel Martínez Neira, «Una muñeca rusa. Aproximación histórico-jurídica a la autonomía universitaria», *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), 221-235. No puedo dejar de mencionar la emotiva lección que Mariano Peset dictó con motivo de su doctorado honoris causa en la Universidad Carlos III de Madrid, «Autonomía y libertad de cátedra (dos siglos de historia universitaria)», *Cian/Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, 5 (2002), 17-56.

Ante esa situación se multiplicaron las críticas y el 30 de octubre de 1899 Silvela presentó un proyecto de ley que reconocía el carácter de personas jurídicas para todos los efectos del capítulo II del Código civil a las Diputaciones y Ayuntamientos, y a las Universidades oficiales.³⁴ Silvela tenía fundamentalmente en cuenta la reforma universitaria francesa de 1896 y así argumentaba sobre ésta:

Se ha dado a las Universidades una casi autonomía dotándolas el Estado con una subvención, a la que pueden agregar las donaciones que reciban, el producto de sus bienes propios, etc., etc. Se las ha concedido la libre distribución y aprovechamiento de sus derechos de examen y de matrícula, el que puedan establecer sus enseñanzas, cátedras, gabinete de experiencia, etc., si bien siempre con la inspección del poder central: y en dos años se han producido tales y tan asombrosos resultados, aumentando sus edificios, creando cátedras nuevas y mejorando de tal modo, que hace pensar que en España podría hacerse mucho de esto. ¿No hay esa región catalana en que las energías están más dispuestas, cuyos recursos y cuyos medios son más poderosos que los de otras comarcas y cuyo contacto con Francia la hace alcanzar mayor desarrollo? Pues ¿quién duda que aquella Universidad, con tal régimen, produciría un desenvolvimiento mayor que el que pueda tener la de Salamanca o la de Santiago?³⁵

Después, por real decreto de 25 de octubre de 1901 se autorizó al ministro de Instrucción pública para presentar a las Cortes un proyecto de ley de autonomía universitaria. El proyecto se discutió en el Senado y en el Congreso. Las modificaciones introducidas por éste último obligaron a nombrar una comisión mixta, cuyo dictamen quedó pendiente de votación definitiva del Senado por haberse suspendido y disuelto aquellas Cortes. Posteriormente, por real decreto de 21 de diciembre de 1905, siendo ministro Vicente Santamaría de Paredes, el expresado dictamen de la comisión mixta se reproduce como proyecto de ley. Pero no llegó a discutirse.

La historia de la autonomía universitaria en España obviamente continúa,³⁶ pero la interrumpo aquí pues me interesa una frase tomada del preámbulo del proyecto de 1905: «Por R.D. de 25 de octubre de 1901 se sometió a la deliberación de las Cortes un proyecto de ley sobre organización de las Universidades encaminado a despertar el antiguo espíritu corporativo». Despertar el antiguo espíritu corporativo, quizás no se pueda

34. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulo XIV.

35. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Extracto de discusiones habidas en las sesiones ordinarias de dicha Corporación sobre temas de su instituto. Tomo I. Parte 1ª. Madrid 1899. Tema: Hasta qué punto es compatible en España el regionalismo con la unidad necesaria del Estado, p. 31.

36. José María Puyol Montero, *La autonomía universitaria en Madrid (1919-1922)*, Madrid 2011; y desde la perspectiva valenciana, Daniel Comas Caraballo, *Autonomía y reformas en la Universidad de Valencia*, Madrid 2001.

definir mejor la esencia de la denominada por Royo nueva descentralización.³⁷ Una realidad que dirá el catedrático vallisoletano contaba con un gran desarrollo en España pues se habían ido constituyendo distintos servicios según esta estructura:³⁸ 1873, Junta del Canal Imperial; 1901, juntas de puertos; 1903, Instituto de reformas sociales; 1904, Consejo y juntas de protección a la infancia; 1907, Consejo del Canal de Isabel II; 1907, Consejo y juntas de emigración; 1907, Junta de colonización interior; 1908, Instituto nacional de previsión; 1910, Junta de ampliación de estudios; 1910, Centro de estudios históricos; 1911, Juntas de casas baratas; 1912, Juntas de patronato de las escuelas de comercio...

Cuál es la clave de lectura que definiendo: la obsesión posrevolucionaria por la unidad trajo consigo la centralización y ésta la muerte corporativa de los establecimientos, lo que en algunos casos produjo la decadencia de éstos. Era un modelo donde primaba la acción administrativa del Estado que sin embargo se veía incapaz de hacer frente a un número creciente de necesidades sociales. Esto terminó provocando una crisis y el cambio de planteamiento que se plasmó en una nueva descentralización administrativa o de servicios. De esta manera podemos comprender mejor las reformas que por esos años sufrió la universidad.

37. Al mismo tiempo que Royo leía su discurso en Valladolid, en otra universidad, la Central, Adolfo Bonilla y San Martín, catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras, hacía lo propio bajo un elocuente título: *La vida corporativa de los estudiantes españoles en sus relaciones con la historia de las universidades*. Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1914 a 1915, Madrid 1914.

38. Royo, *La nueva descentralización...*, capítulos XIII y XIV.