

AUTONOMIA POLITICA Y AUTONOMIA UNIVERSITARIA

POR

ALEJANDRO NIETO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá de Henares

SUMARIO

1. Autonomía académica y autonomía regional.—2. Planteamiento constitucional.—3. Los Estatutos de autonomía.—4. Proyecto de Ley orgánica de autonomía universitaria.—5. Límites sociales de la autonomía universitaria.—6. Condicionamientos territoriales de la autonomía universitaria.—7. Disfunciones: la Universidad como poder.—8. La Universidad como patrimonio.—9. El trasfondo cultural.—10. Conclusiones.

1. AUTONOMIA ACADEMICA Y AUTONOMIA REGIONAL

La autonomía política y la autonomía universitaria son fenómenos independientes, que pueden perfectamente desarrollarse por separado e incluso aparecer el uno sin el otro. Pero es el caso que la Constitución de 1978 los ha recogido de manera simultánea, dando pie a una interferencia recíproca, en la realidad y en sus planteamientos teóricos, que dista mucho de ser casual. Porque el ansia autonomista de la Constitución —independientemente de lo que tenga de moda ingenua y exacerbada— refleja una mentalidad social muy concreta, que ofrece un inequívoco sustrato común a todas sus manifestaciones.

Las posibles interferencias de estas dos autonomías se ven potenciadas, además, por la misma ambigüedad del concepto, que facilita toda clase de interpretaciones.

Ejemplo paradigmático de lo que se está diciendo es la «autonomía universitaria», que puede concebirse de formas muy variadas y hasta antitéticas: *a)* La primera de ellas se mueve en unas coordenadas rigurosamente académicas. De acuerdo con esta postura tradicional, la autonomía universitaria incide exclusivamente en la relación Administración-Universidad y consiste simplemente en un principio relajador de la tutela administrativa para entregar —o, si se quiere, «devolver»— a la Universidad la facultad de su autogobierno («autonomía académica»). *b)* Ultimamente, sin embargo, y al amparo de una coyun-

tura histórica en la que aparecen, de forma simultánea, la autonomía universitaria y la política, se conectan ambas en unos términos, que podrían formularse así: la autonomía universitaria implica la transferencia a un ente político regional de las facultades tutelares que antes correspondían a la Administración del Estado; o, lo que es lo mismo: la idea se agota en un simple cambio de titularidad de tuteladas («autonomía regionalista»).

Ambas posturas cuentan con acendrados defensores, y si bien es verdad que en los medios universitarios predomina la concepción académica, también puede constatarse entre profesores, e incluso rectores, individuos que se inclinan resueltamente por la autonomía regionalista, anteponiendo los intereses políticos a los universitarios, quizá por desconfiar de la madurez de autogobierno de la Universidad o por entender que el mejor modo de satisfacer sus intereses consiste en confiarlos a la tutela de la correspondiente Comunidad autónoma.

Por otro lado, y como no puede ser menos, tercian en la polémica soluciones eclécticas, que matizan las posturas radicales, ofreciendo fórmulas intermedias, presumiblemente más realistas. Un ejemplo histórico de ellas puede encontrarse en la Universidad Autónoma de Barcelona de la época republicana, cuya autonomía, en el fondo, no radicaba en la propia Universidad, pero tampoco en la Generalitat de Cataluña, sino en su Patronato, integrado armónicamente por representantes del Gobierno de la República y de la Generalitat.

A la vista del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria (en adelante LAU), recientemente enviado a las Cortes (y sobre el que insistiremos luego con detalle), tal parece ser el criterio del actual Ministerio de Universidades e Investigación, puesto que, aun proclamando el principio de la autonomía académica en su exposición de motivos («la presente ley contempla la autonomía universitaria... opuesta a las injerencias e intervencionismos no sólo de la Administración Central, sino también de otros poderes públicos e institucionales. Esta concepción es independiente de la distribución de poder y de competencias entre la Administración Central del Estado y las Comunidades autónomas, que constituyen una cuestión distinta»), en su texto lo articula, muy matizadamente, al prever las transferencias de universidades concretas a ciertas Comunidades autónomas y, sobre todo, creando un Consejo General de Universidades —clave de todo el sistema— en el que participan tanto las universidades como la Administración del Estado y las distintas Comunidades autónomas.

En cualquier caso, las aludidas interferencias —sean de naturaleza coyuntural o esencial— entre la autonomía política y la universitaria oscurecen mucho la inteligencia de la cuestión, en la que emergen factores de toda índole —constitucionales, políticos, ideológicos, funcionales y humanos—, que aconsejan un análisis separado de todos ellos.

2. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL

Las Cortes Constituyentes estuvieron muy sensibilizadas ante el problema de la autonomía universitaria. Aunque no mediaron otras razones, un sociólogo podría explicarlo con la estadística del profesorado que formaba parte de ellas,

y que se refleja, de modo significativo, en la composición de la Ponencia redactora del Proyecto: cinco profesores universitarios, tres de ellos numerarios, sobre un total de siete miembros.

En estas circunstancias no puede sorprender que en el texto constitucional se preste una atención, quizá excesiva, a los temas universitarios. Pero sí sorprende, desde luego, habida cuenta de la competencia científica de sus autores, el tratamiento técnico de la cuestión, que aparece, de forma un tanto inesperada, en una sección dedicada a «los derechos fundamentales y libertades públicas»: allí, el artículo 20 c) reconoce y protege «la libertad de cátedra», y el 27,10 «reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la Ley establezca».

No obstante —y contra lo que podía suponerse—, al regularse en el capítulo octavo las Comunidades autónomas, el tema se diluye y no aparece resuelto expresamente, provocándose una incertidumbre interpretativa, que habría de provocar unos problemas, que aún distan mucho de estar claros. La Universidad, en efecto, no aparece ni en el artículo 148 (competencias de posible asunción por las Comunidades autónomas) ni en el artículo 149 (competencias exclusivas del Estado). Sólo muy indirectamente puede encajarse esta materia en el artículo 149,30, donde se declara que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». De donde se deduce que, al estar incluida la «autonomía universitaria» en el citado artículo 27, el Estado tiene competencia exclusiva —en tales condiciones— sobre esta materia. Competencia que ha de canalizarse —según el art. 149,30— por «norma básica», y según el artículo 81,1, por «ley orgánica», que son las «relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas».

Las deficiencias técnicas de este sistema normativo son evidentes, si se piensa que adolece de dos fallos capitales: no se definen con precisión las competencias en materia universitaria y la única remisión, indirecta, que se hace se apoya en un prosupuesto tan sutil —y aparentemente extraño— como el de considerar a la «autonomía universitaria» como un derecho fundamental. Las consecuencias de este planteamiento habrían de verse de inmediato, a la hora de desarrollar el texto, a través, en primer término, de los Estatutos de las Comunidades autónomas.

3. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Con este pie forzado se llega, pues, a los Estatutos de Autonomía, de quienes lógicamente hubiera podido esperarse que aclarasen las ambigüedades de la Constitución. Pero en esta fase política se desaprovecha la oportunidad de resolver el problema y los Estatutos —al igual que antes la Constitución— tampoco se deciden a afrontar la cuestión y a disipar las ambigüedades que se habían dejado pendientes.

La fórmula del artículo 16 del Estatuto Vasco ofrece una redacción sibilina

y compleja, con una afirmación tajante en materia de enseñanza, que, al llegar a la Universidad, se diluye en una cadena de reservas y condicionamientos: «En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución, de las leyes orgánicas que lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149,30 de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.» Ambigüedad que se mantiene —e incluso agrava— en el artículo 15 del Estatuto Catalán: «Es de la competencia plena de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.»

El confusionismo normativo en que, de momento, nos encontramos se debe en gran parte al extraño planteamiento teórico realizado por la Constitución; pero sería ingenuo desconocer la tensión política que lo ha provocado y todavía lo mantiene. Porque lo que de veras sucede es que los partidos aún no se han puesto de acuerdo en la solución definitiva y, mientras tanto, han de acudir a juegos malabares que permitan arrastrar la situación, sin resolverla. Es sabido que en las negociaciones estatutarias la Universidad fue caballo de batalla que estuvo a punto de dar al traste con toda la conciliación. Y si, en último extremo, se llegó a una fórmula ambigua, la maniobra fue deliberada, pues con ella se ganaba tiempo en espera de encontrar otra mejor.

Lo malo es que el tiempo transcurre deprisa y se hace cada día más difícil mantener la componenda. Las universidades de las Comunidades autónomas —y al frente de ellas sus rectores— están intranquilas y menudean reclamaciones y protestas agresivas; mientras que la opinión pública tampoco oculta su desconcierto. El problema puede esconderse temporalmente, pero a la larga tendrá que ser afrontado sin equívocos.

La ocasión para ello ha de ser la anunciada «ley de autonomía universitaria», prevista en el artículo 27 de la Constitución e incluida tempranamente en el calendario legislativo del Gobierno. Ley que, en efecto, fue aprobada ya en el mes de agosto por el Consejo de Ministros y que ha sido enviada a las Cortes a primeros de noviembre.

Con esta ley quedará cerrado, en efecto, el sistema constitucional, cuya complejidad impide, como se ha visto, interpretaciones tajantes. No obstante, puede considerarse como más plausible la siguiente: *La competencia de las Comunidades autónomas en materia de universidades es muy amplia, pero no exclusiva* («plena», como afirma evasiva pero certeramente el Estatuto Catalán), *puesto que está condicionada por la reserva de una ley orgánica de las Cortes Generales. Dentro de este marco formal, el contenido concreto vendrá fijado por la LAU, que actúa como clave de bóveda de un complicado edificio, soportando dos tensiones contrapuestas: la de las Comunidades autónomas y la de la Administración del Estado.*

4. PROYECTO DE LEY ORGANICA DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA

El Ministerio de Universidades e Investigación, por medio del Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria, ha decidido romper, al fin, esta serie de inhibiciones constitucionales, abordando el tema de frente, de acuerdo con la interpretación formal, que acaba de ser descrita. En sustancia, el sistema que establece es el siguiente:

- a) El Estado conserva la titularidad de las actuales universidades públicas.
- b) Pero admite la posibilidad de su transferencia a las Comunidades autónomas que hayan asumido estatutariamente competencias en esta materia. La transferencia se realizará de acuerdo con el procedimiento señalado en los Estatutos de Autonomía o, en su defecto, mediante ley. La norma de transferencia, además de precisar la participación del Estado y de la Comunidad autónoma en su financiación, determinará las especialidades de su régimen jurídico, dentro de los límites señalados a continuación: Estas universidades se regirán por la LAU, en lo que se refiere a todas las universidades públicas, y por el artículo 28 (organización) y capítulo regulador del profesorado, además de por la norma de transferencia, el ordenamiento de la Comunidad autónoma y sus propios Estatutos. Por último, una comisión mixta, integrada por representantes del Estado y de la Comunidad autónoma, estará encargada de velar por la aplicación de las disposiciones reguladoras de cada universidad (art. 12 LAU).
- c) Independientemente de lo anterior, las Comunidades autónomas que hayan asumido estatutariamente competencias en materia de universidades podrán crear universidades, asumiendo íntegramente su financiación, por disposición normativa con fuerza de ley emanada de su órgano correspondiente (art. 11 LAU).

Como se ve —por lo que se refiere a las universidades transferidas—, la transferencia tiene dos límites fundamentales: su organización y el régimen de profesorado; dos aspectos que se considera imprescindibles para garantizar su eficacia y un mínimo de homogeneidad.

El sistema parece constitucionalmente correcto y expresa una fórmula de equilibrio político, que posiblemente sea el único viable en las presentes circunstancias. Ahora bien, falta por saber el criterio de las Cortes Generales, y no es difícil predecir que el Proyecto va a ser atacado (directamente o utilizando como pretexto otras debilidades del resto del articulado) desde dos frentes: para unos será tachada la ley de «entreguistas», considerando que supone un abandono por parte del Estado; mientras que para otros será combatida por «centralista», en cuanto que reserva al Estado facultades y aspectos por naturaleza intransferibles. El tiempo nos dirá cuál será la tendencia que va a prevalecer.

Situación que, a decir verdad, ni es anómala ni puede asombrar a nadie. Los juristas sabemos que una ley refleja una línea de composición geométrica entre las tensiones que parten de dos coordenadas de intereses contrapuestos. Es un problema político, pues, el determinar cuál de estas líneas de tensiones tiene mayor fuerza en cada momento concreto. Ahora bien, los juristas sabemos

igualmente que esta composición no opera de forma automática, puesto que el juego de los intereses descarnados se matiza con factores de la razón o, si se quiere, por elementos derivados de la misma naturaleza de las cosas. De no admitirlo así, la ley y el derecho en poco diferirían de la fuerza bruta. Por ello, en el tema de las universidades hay que contar también con algunos presupuestos que nos son ya perfectamente conocidos, puesto que se deducen de la propia naturaleza de la Universidad, que está por encima de los apasionamientos y de los intereses de las organizaciones políticas. Dicho con otras palabras: un sistema universitario racional ha de recoger algo más que unos intereses políticos en tensión, puesto que nunca debe perder de vista los intereses institucionales de la Universidad, que imponen unos límites o condicionamientos de carácter inmanente. Veamos a continuación cuáles son los más importantes de ellos.

5. LIMITES SOCIALES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

En un sistema rigurosamente capitalista, una empresa privada puede disponer a su antojo de su propio destino; pero cuando se trata de una institución pública, las cosas cambian por completo. En un supuesto teórico límite, una universidad privada, en cuanto que empresa, puede decidir libremente sobre sus planes y exigencias de estudios (que serán valorados automáticamente en el mercado de trabajo) y de admisión de alumnos (que se regulará, también automáticamente, por el nivel económico de los aspirantes). Ahora bien, una universidad pública debe estar por principio a disposición de los intereses generales de la sociedad, sin que sea tolerable la imposición unilateral de la admisión de alumnos —por repetir los mismos ejemplos— (que redundaría en perjuicio de las otras universidades, también financiadas con recursos públicos, o que produciría una inadecuada rentabilidad de ellos) o de un plan de estudios extravagante (que frenaría la movilidad de los estudiantes) o de una selección arbitraria del profesorado (que coartaría la igualdad de oportunidades de los aspirantes), etc.

En último extremo, lo que aquí sucede es que, cuando intervienen los intereses generales, desaparecen las competencias eventualmente atribuidas a una organización sectorial o territorial. De aquí que las limitaciones apuntadas se refieran por igual a la autonomía de las universidades y a la de las Comunidades políticas. En este punto, el texto de la Constitución es rotundo y no deja margen a otra interpretación. El artículo 149,1 reserva expresamente al Estado la competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», y el artículo 150,3 habilita al Estado para «dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general». Y de la misma manera que nadie concibe la competencia exclusiva de una Comunidad autónoma en materia de transportes nacionales, por lo absurdo de su fragmentación, con independencia del lugar en que radiquen las instalaciones, el hecho de la territorialidad geográfica de los locales

de una universidad no debe engañar sobre el fraccionamiento de sus prestaciones.

Desde el punto de vista técnico, cuanto acaba de decirse se resume en el concepto de servicio público. La enseñanza universitaria es un servicio público que afecta indiferenciadamente a todos los españoles, y nada —o casi nada— de lo que sucede en la Universidad de Salamanca —pongamos por caso— deja de repercutir a los ciudadanos del Valle de Arán o de la isla de Hierro. La demanda social de la enseñanza universitaria no admite barreras políticas dentro del mismo Estado, incluso aunque tenga carácter federal y hasta confederal. Los ejemplos de la República Federal Alemana y de la Confederación Helvética son harto elocuentes al respecto. La ley federal alemana es una ley-marco, que en muchos aspectos resulta más centralizada que la LAU española.

Mientras no se conciba a la enseñanza universitaria como un servicio público, tal como declara el artículo 3.º,1 del Proyecto de la LAU —y la afirmación parece incuestionable en ese «Estado social y democrático de derecho», que define el artículo primero de nuestra Constitución—, las autonomías, tanto la universitaria como la política, han de ceder (en determinados aspectos) a las exigencias funcionales y sociales que caracterizan un servicio público, y que no son sino expresiones concretas del principio de la igualdad de los españoles ante la ley. Por decirlo con otras palabras: autonomía universitaria, autonomía política y servicio público son caras de la misma moneda, de tal manera que aquéllas no pueden concebirse socialmente sin éste.

En España se pretende buscar el equilibrio entre ambas facetas (autonomías y servicio público) a través de un mecanismo, relativamente sencillo, cuyas piezas aparecen ya perfectamente encajadas en la LAU:

- la autonomía política se contrabalancea y limita por la remisión, ya descrita, que hacen los Estatutos de Autonomía a la ley orgánica prevista en el artículo 149,30 de la Constitución;
- mientras que la autonomía universitaria lo es por medio de la ley, a la que se refiere, también de modo expreso, el artículo 27,10 de la Constitución.

Todo gira, entonces, en torno a esta LAU, que es el regulador del sistema completo. Y en este punto, las Cortes Generales habrán de afinar mucho para que se establezca un mecanismo ponderado, puesto que, aunque «la ley lo puede todo», es evidente que una ley que rompe el equilibrio social o político, lo único que puede es estropearlo todo y está condenada irremisiblemente al fracaso.

Por lo que se refiere al Proyecto de la LAU, se han ponderado, en efecto, con sumo cuidado los factores que están en juego:

- se reconoce, incluso en el mismo título, la autonomía universitaria, como principio motriz de todo el sistema;
- autonomía que se limita por una intervención, bastante modesta (aunque esta afirmación sea muy discutible) de los poderes públicos; pero no del Estado necesariamente, sino de las Comunidades autónomas, en las universidades transferidas;

- y, en fin, hay una segunda limitación, que resulta de las exigencias de coordinación de las mismas universidades entre sí, y que se refleja en el Consejo Superior de Universidades, cuyas funciones son, en determinados aspectos, incluso más importantes que las del Ministerio, y cuya composición no puede ser más significativa: un tercio de la Administración del Estado, un tercio de las Comunidades autónomas y un tercio (cuantitativamente superior a los anteriores) de las universidades.

En definitiva, y por decirlo con las mismas palabras del Proyecto, una autonomía universitaria y una autonomía política atemperadas por las exigencias de un servicio público, puesto a disposición de todos los españoles: «las universidades desarrollarán sus actividades en régimen de autonomía, compatible con la necesaria coordinación de todas ellas y con la intervención de la Administración del Estado y de los demás poderes públicos en los límites determinados por la Constitución y por la presente Ley» (art. 7.º).

6. CONDICIONAMIENTOS TERRITORIALES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Intimamente relacionado con lo anterior está la cuestión de los condicionamientos territoriales de la autonomía universitaria. Con ello me estoy refiriendo a la situación en que quedan, a efectos de coordinación, las universidades localizadas dentro del territorio de una misma Comunidad autónoma. Como evidentemente una Universidad no es un organismo aislado, sino una institución inmersa en un contexto social único, es claro que resulta imprescindible un mecanismo de coordinación, que puede ser vertical u horizontal.

La coordinación vertical se desarrolla a través de la instancia política superior a todas ellas, puesto que la tutela lleva consigo también la idea de coordinación. La coordinación horizontal, compatible con la anterior, es el resultado de una convergencia armónica de las voluntades de las distintas universidades, en un plano de igualdad. A nivel nacional, ésta tiene lugar, como hemos visto, por medio del Consejo General de Universidades, en el que participan todas las universidades públicas. Pero, independientemente de ello, es lógico que las universidades radicadas en el territorio de una misma Comunidad autónoma guarden relaciones particularmente estrechas en razón a la comunidad de sus problemas (matrículas, horarios, planes de estudios, enseñanzas complementarias, institutos comunes, etc.).

Este tipo de coordinación intrarregional es muy recomendable, y las experiencias realizadas en tal sentido han dado siempre resultados positivos, incluso aun funcionando sin amparo legal. Tal es el caso, por ejemplo, del Consejo Interuniversitario Catalán.

En definitiva, pues, conforme vamos profundizando en el análisis podemos comprobar que las autonomías, cualquiera que sea su naturaleza y contenido, no pueden concebirse a modo de compartimentos estancos, sino como piezas de un sistema único, cuya estructura, aun estando en las antípodas del Estado centralista, no están menos alejadas de las taifas medievales o del viejo canto-

nalismo hispánico. Las autonomías, en su conjunto, constituyen un entramado sutil, que es el Estado nuevo de la Constitución de 1978, cuyas reglas esenciales deben ser respetadas con rigurosa escrupulosidad, si no se quiere desnaturalizar el sistema y paralizar el mecanismo. *La Universidad española ya no puede ser concebida sin autonomía; pero ésta no es imaginable fuera del contexto global del Estado, que es único, como únicos son los intereses generales de los españoles. Y, por lo mismo, la Universidad de una Comunidad autónoma tampoco puede ser imaginada fuera del contexto de la correspondiente Comunidad, ni ésta fuera del contexto estatal.* Las relaciones entre todas estas unidades son muy complejas; y si se quisieran describir físicamente no bastaría hablar de una red intrincada de hilos de conexión; sino más bien de un fluido global en el que flotan, y del que se nutren todas las instituciones públicas, de tal manera que cada organismo fuera de esta unidad carecería de sentido, resultaría anti-constitucional y perdería sus expectativas vitales. Al menos mientras el Estado sea Estado y sus ciudadanos sigan siendo españoles.

7. DISFUNCIONES: LA UNIVERSIDAD COMO PODER

La autonomía universitaria, como todas las técnicas políticas, no sólo genera ventajas operativas, sino que, además, y de forma inevitable, degenera en disfunciones, o sea, efectos irracionales contrarios a los directamente perseguidos, y que resulta prácticamente imposible evitar. Por así decirlo, es un arma de doble filo, de cuyos efectos perniciosos hay que ser conscientes, para, cuanto menos, aminorarlos. De entre ellos, examinaremos a continuación los dos más notorios.

La tentación de las influencias del ente regional sobre la Universidad se complica por la incidencia de un factor político, que disfunciona gravemente su actividad. Me refiero a la utilización de la Universidad no como instrumento de la enseñanza, investigación y cultura, sino como instrumento del poder, en el doble sentido de dominación ideológica y de acceso a cargos públicos.

En la sociedad española, de estructura arcaizante y que valora más los títulos oficiales que los conocimientos reales, la Universidad siempre ha sido puerta de acceso y hasta trampolín del poder. La cosa viene de antiguo, como nos enseña la intervención inquisitorial de un lado, y de otro, la polémica de los «colegios» que monopolizaban los cargos públicos de la época absolutista. Pues bien, con estos mismos objetivos, la Universidad fue rigurosamente ocupada por el franquismo en sus años iniciales, y ella fue también la primera meta del Opus Dei en su breve marcha hacia el poder. Luego le vino el turno a la oposición de izquierdas, aprovechando el oasis —mejor *ghetto*— que allí toleraba la policía. Y lo mismo ha sucedido en los últimos años con la oposición autonomista, percatada inteligentemente de las posibilidades de acción que ofrecían las aulas universitarias. Desde la Universidad, en efecto, se ha formado y dirigido la sustancia ideológica de las modernas autonomías, inspirada inequívocamente por intelectuales y en gran parte por profesores; quizá con la excepción atenuada del País Vasco.

La rentabilidad política de la operación no puede ser puesta en duda, como

tampoco la personal. No hay mejor camino para llegar a la política que una credencial de profesor: a todos los niveles. Para comprobarlo basta comparar los escalafones universitarios con los de los parlamentarios y personajes políticos del Gobierno y de la oposición, sin olvidar las alcaldías de las grandes ciudades. Hasta podría decirse, en expresión que no es demasiado exagerada, que, de hecho, las juntas y comités de los partidos políticos regionales reproducen personalmente las juntas de facultad de las universidades respectivas, que así han quedado desangradas.

Con lo cual se explica también —complementariamente— el enorme interés que las Comunidades autónomas tienen por el control de sus universidades: gracias a ellas pueden formar los cuadros de sus dirigentes (tanto ideológicos como operativos) y utilizarlas como plataforma de adoctrinamiento de largo alcance.

8. LA UNIVERSIDAD COMO PATRIMONIO

Otra corrupción que altera gravemente el funcionamiento universitario es la concepción patrimonialista del profesorado. Desde antiguo es sabido que, con harta frecuencia, el profesor no sirve a la Universidad, sino la Universidad al profesor. Bajo este punto de vista —que por suerte no comparten todos y que, desde luego, rechazan los mejores— es inevitable que surjan maniobras por parte de quienes así piensan, para eliminar la competencia en el duro acceso al profesorado. A tales efectos, es cosa sabida que el instrumento más útil es la discriminación autonómica: sea universitaria o política.

De esta manera, la autonomía se disfunciona en la misma medida que la Universidad se patrimonializa. El movimiento autonomista es creación de unas personas físicas que, cuando son honestas, entienden que gracias a él pueden servirse mejor los intereses de una institución o de una comunidad política; pero que, cuando son deshonestas —y en todos los movimientos va mezclada la hierba mala con la buena—, lo que entienden es que con la autonomía pueden servirse mejor sus intereses personales egoístas. Pues bien, tal es el caso de quienes conciben la Universidad como un patrimonio propio, con el que pueden ganarse la vida y asegurar su carrera, aunque sea en perjuicio de la institución. Para muchos profesores, aspirantes al cargo vitalicio e incapaces de acceder a la condición de numerario por el sistema actual, sujeto a duras pruebas abiertas a todos los españoles, la autonomía universitaria —y la política— es el único camino de asegurar su cargo, ya que gracias a ella pueden eliminar de un golpe a la mayor parte de sus rivales, sin que parezca importarles la provincianización de la Universidad y el deterioro de la calidad de los docentes.

A estas alturas sería ingenuo pregonar a ultranza las ventajas de la realización concreta del actual sistema de oposiciones a cátedra, plagado de corruptelas familiares y personales de toda índole. Pero, a pesar de ello, el sistema, sin ser bueno, es el mejor de los hasta ahora discurridos, puesto que da publicidad al trámite y garantiza la igualdad de oportunidades de todos los españoles. Aceptadas las reglas de juego, y ateniéndose a ellas, un ciudadano de la montaña

leonesa puede acceder limpiamente a una cátedra de Madrid o Barcelona, superando al candidato local; cosa que hasta ahora sucedía todos los días.

Sin embargo, la tendencia autonomista se orienta por los principios contrarios, primando indefectiblemente al candidato propio y al paisano, cualquiera que sea su capacitación docente.

Como no es cosa de reproducir aquí los argumentos de una polémica harto conocida, basta recordar, sin necesidad de entrar en detalles, que el proyecto de la LAU se ha inclinado por una fórmula ecléctica, intentando satisfacer, al tiempo, las razones honestas de la autonomía universitaria y las garantías de una oposición de acceso de carácter estatal. En definitiva, ha pretendido otra vez contrapesar la autonomía de la Universidad con las exigencias propias de un servicio público.

Pero —importa subrayarlo— ha cerrado resueltamente el paso a las eventuales pretensiones de intervención de la autonomía política, impidiendo que la regulación del profesorado caiga en sus manos.

En último extremo, lo que se ha pretendido es evitar que la Universidad sea patrimonio de unos pocos, asegurando la calidad de los profesores mediante una convocatoria pública abierta a todos los españoles, aunque reservando a la autonomía universitaria la posibilidad de elegir a los que más convenga de entre todos los que el Estado declara capacitados para el ejercicio de la docencia.

9. EL TRASFONDO CULTURAL

El repertorio de cuestiones positivas y negativas, que hasta aquí se han examinado, debe aún completarse con un nuevo dato: la cultura, que potencia todos los problemas anteriores y presta a la Universidad una peculiaridad inconfundible.

Porque si la Universidad es, en primer término, un centro de enseñanza e investigación —actividades que, en principio, son universales—, también opera como un centro de transmisión de cultura, y en este punto surgen peculiaridades insoslayables. La cultura no es un fenómeno singular, sino plural, y negar la cultura propia de las diversas regiones y nacionalidades españolas es un acto de ignorancia, cuando no de terrorismo. Evidentemente, hablar de matemáticas vascas o de química catalana sólo puede aceptarse como un tropo; mientras que la historia catalana o la literatura gallega son realidades tangibles. Lo cual significa que, desde esta perspectiva, la Universidad de cada región debe servir de cauce específico —que aleja cualquier tentación de uniformismo y tutela— para la transmisión y fomento de la cultura propia. En este terreno, las reivindicaciones autonómicas universitarias están más que justificadas.

No obstante, conviene matizar esta afirmación inicial con algunas puntualizaciones. Porque, en primer término, se da la circunstancia de que los ciudadanos de cada región son también —quiérase o no— españoles, y no sólo por imperativo del Código civil o imposición del poder público, sino por una tradición dos veces milenaria. España existe como realidad social desde los tiempos de Orosio y como realidad constitucional desde los Reyes Católicos. Una superestructura —más o menos respetuosa con las variedades internas, según

los tiempos— pero innegable y que ha dejado un poso cultural en cada uno de sus miembros, del que no puede prescindirse en un momento de apasionamiento y mucho menos erradicarse por la fuerza.

Además, está el hecho de la convivencia física de los elementos de las diferentes etnias. Los catalanes de origen no llegan a la mitad de la población de Cataluña y aún es menor el porcentaje de vascos en Euskadi. En estas condiciones, la erradicación de la cultura española en sus universidades sería un acto tan intolerable como el que supuso la eliminación de las culturas autóctonas en épocas muy recientes, todavía no olvidadas ni cicatrizadas.

El tema alcanza así una nueva dimensión, que ha sido elaborada técnicamente desde dos posiciones inicialmente irreductibles. Para unos sólo puede existir una comunidad (la catalana, la vasca), y quienes no pertenecen a ella sólo tienen una alternativa: o integrarse, haciéndose vascos o catalanes, o marcharse. Para otros, por el contrario, hay que reconocer y dar realidad legal a la existencia de varias comunidades culturales en un mismo territorio, puesto que todas pueden convivir pacíficamente en espera de una eventual fusión, que, caso de tener lugar, habría de producirse sin coacción alguna.

Pues bien, el papel de la Universidad ha de ser muy diferente según se acepte una y otra tesis. Si no se admite políticamente una comunidad, es claro que la Universidad ha de ser nacionalista, marginando la cultura, el profesorado y los alumnos no catalanes; mientras que si se admite políticamente la existencia de varias comunidades, a la Universidad corresponderá la honrosa tarea de acoger a todas en una fórmula de convivencia. Más aún: si se acepta la tesis de una pluralidad de comunidades y culturas (correspondientes a los distintos pueblos hispánicos), la Universidad sería el «crisol» idóneo para la fusión no coactiva, sino racional y voluntaria, de todas ellas en la cultura unitaria común, que es la española (que nadie, a estas alturas, y a la vista de la Constitución, puede ya confundir con la castellana y, mucho menos, con la madrileña).

La Constitución parece inclinarse por la solución pluralista, y en este sentido se pronuncia el artículo octavo del Proyecto de la LAU, que probablemente será uno de los más polémicos en las discusiones parlamentarias y extraparlamentarias, a juzgar por las primeras reacciones del nacionalismo militante: «En ningún caso podrá discriminarse directa ni indirectamente a profesores, alumnos y personal no docente, de nacionalidad española, por razón de la lengua o lugar de nacimiento. Los estudiantes tienen derecho a recibir enseñanza y a expresarse en la lengua oficial del Estado, sin perjuicio de las enseñanzas que organicen las universidades en las demás lenguas que también sean oficiales en las Comunidades autónomas respectivas.»

10. CONCLUSIONES

Considerada la Universidad como una «materia administrativa», actualmente encomendada al Estado, la Constitución admite la posibilidad de que esta competencia sea asumida por las Comunidades autónomas, y así lo han hecho los Estatutos Vasco y Catalán, impulsados por razones del más variado carácter, que se han pormenorizado en las páginas anteriores.

Esta asunción de competencias ofrece, sin embargo, importantes peculiaridades, que aparecen formuladas con la suficiente claridad en el texto constitucional, no obstante ser en este punto bastante ambiguo y técnicamente deficiente: En primer término, la enseñanza universitaria es un servicio público de carácter nacional, cuyo ejercicio afecta a los intereses generales de todos los ciudadanos, desbordando el ámbito de una Comunidad autónoma determinada; circunstancia que impide el desapoderamiento completo del Estado sobre la materia. Y, en segundo término, se garantiza también en la Constitución la autonomía universitaria, que va a actuar como contrapeso tanto de la Administración del Estado como de la Comunidad autónoma. Y es que, en último extremo, la Constitución no contempla a la Universidad solamente como una materia administrativa, sino, además, como un derecho fundamental.

La combinación de todos estos factores (competencia administrativa, servicio público y derecho fundamental) es bastante compleja y su montaje no ha resultado fácil, debido en gran parte a la falta de claridad de la propia Constitución, que los Estatutos tampoco han acertado a precisar. No obstante, el tiempo transcurrido permite hacer ya un análisis teórico de la situación y componer un sistema coherente, respetando rigurosamente la letra y el espíritu de la Constitución y sin perder de vista los factores que han sido señalados. Este sistema, tal como se ha desarrollado en el presente trabajo, implica un equilibrio delicadísimo de los distintos principios, sujetos e intereses afectados, y puede resumirse así: *a)* La competencia estatal se encuentra limitada por la autonomía universitaria y por las eventuales transferencias realizadas en favor de las Comunidades autónomas. *b)* Las eventuales competencias de las Comunidades autónomas se encuentran igualmente limitadas por la autonomía universitaria y por las facultades intransferibles que corresponden al Estado en protección de los intereses generales. *c)* La autonomía universitaria se encuentra limitada por la naturaleza de servicio público que tiene la enseñanza universitaria y que se expresa en la competencia administrativa de los poderes públicos.

El resultado de todas estas facultades y limitaciones se expresa concretamente en la LAU, que contempla a la Universidad en su doble vertiente de materia administrativa y de derecho fundamental, asignando a cada uno de los entes afectados las facultades precisas que le corresponden. La ley, en cuanto emanación de las Cortes generales, es garantía de todo ello, y orgánicamente el sistema se corona en una pieza que juega como charnela institucional —el Consejo General de Universidades—, donde se integran, proporcionalmente representados, todos ellos.

De esta manera queda aclarado definitivamente el aparente confusionismo del texto constitucional y de los Estatutos de autonomía y se inicia un camino que, rompiendo el centralismo tradicional, procura reducir en lo posible las disfunciones que el nuevo sistema pueda generar. En los momentos de cerrarse este artículo está en manos de las Cortes Generales el acertar con una formulación concreta de los principios que se han expuesto. Pero hay que advertir que la tarea no es fácil, ya que, aunque el proyecto presentado por el Ministerio de Universidades e Investigación es, en este punto, muy acertado, son de temer las presiones desorbitadas de los intereses en juego, que no dudarán

de aprovecharse de la ambigüedad constitucional y de la ausencia de un desarrollo teórico adecuado del tema (que no tuvo lugar en las Cortes Constituyentes ni tampoco fuera de ellas) para hacer prevalecer sus ideologías de campanario y sus ambiciones personales y para introducir estas mercancías averiadas bajo el pebellón constitucional de la autonomía.