

REVISIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU RELACIÓN CON LA EXISTENCIA DE ELECCIONES EN EL SENO DE LA UNIVERSIDAD

A historical and legal revision of the principle of University Autonomy, and its relation with ballots inside universities¹

Iván Arias Balsa
Universidade de Santiago de Compostela
ivan.arias@usc.es

SUMARIO

1. Introducción.- 2. La existencia y ser de la universidad como presupuesto primero.- 3. La autonomía universitaria desde la perspectiva histórica.- 3.1. Medioevo y Edad Moderna.- 3.2. Estado Liberal Decimonónico.- 3.3. Siglo XX (hasta la Constitución de 1978).- 3.4. Etapa democrática española.- 4. Principios en los que se fundamentan las elecciones dentro de la universidad.- 5. Conclusión.- 6. Bibliografía

Resumen

Desde los orígenes de la Universidad como institución, siempre ha estado presente en ella una capacidad de autoorganización y autogobierno. Transcurridos casi 800 años desde la creación de las primeras universidades, éstas también se han visto desposeídas de su autonomía por parte de los Estados, que buscaban interferir en su vida interna. Este trabajo intenta aclarar las características del principio de Autonomía Universitaria,

Recibido: 11/01/2012. Aceptado: 11/05/2012

¹ Agradezco cordialmente la traducción del resumen y las indicaciones del profesor Antonio-Carlos PEREIRA MENAUT.

Asimismo, también estoy en deuda con el profesor Luis Míguez Macho, quien me orientó en la búsqueda de materiales que se refiriesen a la universidad como servicio público, y la participación ciudadana en la gestión y gobierno de los servicios públicos.

diferenciándolo de la categoría de derecho fundamental o de garantía institucional; y se busca cual es la relación jurídica que guarda con la existencia de elecciones para designar las personas que ocuparán los cargos de gobierno en la academia, al mismo tiempo que se pretende justificar la imprescindible separación entre Estado y universidad. Para ello se estudiarán regulaciones de elección de órganos de gobierno de las universidades desde una perspectiva histórica, para concluir justificando que las elecciones en la universidad se fundamentan en un principio corporativo y no en la democratización de la universidad.

Palabras clave: Autonomía Universitaria, Elecciones, Regla *quod omnes tangit*.

Abstract

Since the origins of universities, they have always enjoyed some degree of self-government and self-organization. Eight hundred years after the first universities were created, the States, aiming to interfere in their internal affairs, have deprived them of their autonomy. This paper tries to establish the main traits of the principle of University self rule and to differentiate it from the fundamental rights and “garantías institucionales” (where the Spanish Constitution places it). Besides, we try to find the legal relation between self-rule and ballots as a procedure to elect the people who are to run the University. Finally, we give some reasons to justify the traditional separation between State and Academy. For this, it will be studied different election rules of governmental university organs through history in order to conclude that ballots inside universities are based in a corporate principle, but not in a democratic rule.

Keywords: University autonomy, Ballots, *Quod omnes tangit* rule.

1. Introducción

La ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, prevé en el capítulo I de su título III la participación de la totalidad de la comunidad universitaria en la elección de la composición de los órganos de representación en la universidad pública española, y deja la posibilidad de que esas mismas elecciones se extiendan, conforme a lo dispuesto en los estatutos de cada universidad, a la elección de algunos órganos de gobierno unipersonales.

Esta circunstancia se justifica por parte de la doctrina como la expansión de la democracia a ámbitos que no tienen que ver con el estado —acaso tampoco tienen que ver con la política—, considerando a la academia como una administración pública y entendiéndolo que constituye toda una novedad y es culmen de la autonomía universitaria.

Más allá de esto, con este trabajo se intenta justificar la validez y la relevancia de la regla *quod omnes tangit*, a través de una observación

histórica e incluso geográfica de la regulación de la elección de órganos de gobierno universitarios. Para ello se describirán casos y regulaciones concretas para luego, a partir de los mismos, discernir si el método electivo procede de un mecanismo democrático —que presupone igualdad—, o de la necesidad de y el derecho a la participación de todos los miembros de una comunidad, o corporación, cada cual con sus características y sin existencia de una plena igualdad presupuesta.

2. La existencia y ser de la universidad como presuñpuestro primero

La universidad se ha configurado a lo largo de la historia como una institución de enseñanza superior. Comunidad de profesores y estudiantes, con el objeto de avanzar en el conocimiento e investigar. A esto es lo que nos referimos con la sinécdoque Universidad², y en sus raíces y, aún en su configuración actual, se dejan entrever los rasgos, y atisbar ciertas formas que tenían las corporaciones gremiales medievales³, que se llegan a mantener en las solemnidades académicas, e incluso civiles o religiosas, que se celebran en nuestros días.

La universidad actual ha evolucionado, y mucho, desde ese *Studium Generale*⁴, y aún de sus precedentes, lejanos en el tiempo, de Berito o Constantinopla⁵. El estudio del derecho a través de la gramática, con el objeto de la preservación del conocimiento (*mos italicus*) dio paso a un estudio más avanzado, echando mano de muchas otras disciplinas y fuentes, buscando la reconstrucción de la historia jurídica (*mos gallicus*), y, en fin, de ésta forma surge lo que conocemos como investigación⁶.

La evolución de la concepción social de la universidad mucho ha variado, también, a lo largo de su existencia. Así hoy podemos comprobar

² «Universidad de estudiantes y profesores» sería la expresión completa; y *Universidad* del latín VNIVERSITAS; por derivación del sustantivo VNIVERSVS. Como interesante explicación del término y de sus significaciones tanto reales —que son a las que nos atenemos en nuestra definición— como abstractas, Vid Jose Antonio TARDÍO PATO: *El derecho de las universidades públicas españolas*, PPU, Barcelona, 1994, pp. 277 y ss.

³ Jose Antonio TARDÍO PATO: *op. cit.* pp 282 y ss. en las que realiza un breve estudio sobre el carácter gremial de la institución universitaria.

⁴ Álvaro D'ORS: *Derecho Privado Romano*, 10ª edición, EUNSA, Pamplona, §4.

⁵ Álvaro D'ORS: *op.cit.* §62.

⁶ Álvaro D'ORS: *op.cit.* §5.

que una gran mayoría concibe a la universidad como un establecimiento reconocido públicamente en donde se expiden títulos oficiales con que otorgan, a aquél que obtiene uno, un perfil *profesionalizante*, tras superar una serie de estudios reglados. A ello quizá contribuyó la existencia de una universidad que no hubiese exigido la presencia de sus alumnos para desarrollar su actividad; o muy probablemente haya sido al revés, y esta universidad se haya creado por haber arraigado en la concepción popular la idea de universidad como centro de capacitación profesional superior. Sea como sea, esta idea de universidad no nos incumbe en este estudio, puesto que el reconocimiento para el desempeño de una u otra profesión en la que son necesarios conocimientos superiores es cosa del Estado, y éste podría establecer cualquier medio que le permitiese evaluar la posesión de los conocimientos. Autores como Pereira Menaut se muestran en desacuerdo con esta visión de la universidad:

En cuanto a esa instrucción tan utilitaria y profesional que casi elimina el cultivo personal, es claro que hoy sería difícil abandonarla por completo, pues las universidades siempre la han llevado a cabo en mayor o menor grado. Pero sería posible que la relación entre carreras y profesiones no fuera demasiado estricta, pues así lo muestra la experiencia de otros países. En un mundo tan cambiante como el nuestro incluso sería conveniente para esos futuros profesionales tener una mentalidad abierta. Las universidades han cambiado mucho, pero si han de continuar respondiendo a lo que hasta ahora se designaba con esa palabra tendrás que mantener algún núcleo, del que formarían parte un mínimo de educación liberal y de cultivo de la vida intelectual considerada como fin en sí.

⁷ Antonio-Carlos PEREIRA MENAUT: *Política y educación*, EUNSA, Pamplona. 1993, p. 106 y 107.

El autor presenta esta posibilidad como algo bueno para la universidad, literalmente como lo que *Los estados pueden, también, hacer [...] por el mundo académico*.

La necesidad de correlación entre la formación académica en una determinada disciplina y el ejercicio de una profesión no tiene la misma fuerza en los países de nuestro entorno, y ello se fija en las pertinentes leyes. Podemos afirmar que el sistema español es similar al de nuestros vecinos del continente. Pero son notables las diferencias con el sistema de acceso a la abogacía vigente en el Reino Unido —si bien es un país de *Common Law*, lo que hace posible tal acceso a la profesión— en donde con la posesión de un título universitario cualquiera —incluso en Ciencias experimentales— más el añadido de un año adicional de estudio de materias jurídicas y la superación de una prueba de conocimiento dan derecho a la obtención del *Graduate Diploma in Law*; substitutivo del Grado en Derecho.

Por otra parte, las universidades “clásicas” y en la etapa de su primer florecimiento en España eran algo más que centros del estilo al que nos estamos refiriendo, e incluso ya entonces existía la competencia entre los grados conferidos por una u otra universidad acerca de la validez o la calidad de las mismas enseñanzas o titulaciones impartidas en los centros universitarios. Algo que es habitual hoy en día, pero que ya tiene sus reminiscencias históricas⁸.

Nos interesa resaltar la concepción de la universidad distinta de la visión de escuela superior de capacitación profesional⁹. Es la universidad

Un sistema parecido se adopta en los Estados Unidos, heredera del sistema jurídico británico; no obstante es en el país norteamericano ya obligatorio una especialización de otros tres años después del grado de *Bachelor* —titulación universitaria de formación general— con lo que se obtendrá un grado académico distinto, y que en el caso del derecho tiene la denominación de *Juris Doctor*. No obstante, todo ello es algo que el estado reconoce a determinadas titulaciones. En este sentido, Vid José Manuel DÍAZ DE VALDÉS JULIÁ: «Requisitos para el ejercicio de la abogacía en el derecho comparado», *Rev. Actualidad Jurídica*, pp. 23-49, n.º 16, 2007; también: Álvaro D'ORS: *Nuevos papeles del oficio universitario*, Rialp, Madrid, 1980, p. 28 y ss. Nótese, no obstante, que el maestro D'ORS no habla en este caso de «Estado», sino de «Sociedad».

⁸ En atención a esto, no podemos dejar de mencionar dos pasajes del *Quijote*. En primer lugar acerca de la titulación del Doctor Pedro Recio de Agüero, natural de Tirteafuera, en la actual provincia de Ciudad Real, *entre Caracuel y Almodóvar del Campo*, médico del Gobernador Sancho Panza en la Ínsula Barataria, quien era *médico por la Universidad de Osuna* (sic.) Pues bien: esta universidad, entonces, no impartía ningún tipo de grado en medicina. Miguel de CERVANTES, *Don Quijote de la Mancha*, segunda parte, capítulo XLVI. Sobre la competencia y comparación entre la calidad de los titulados por una u otra universidad, también en el *Quijote*: Segunda parte, capítulo I, *Cuento del loco de Sevilla: En la casa de los locos de Sevilla estaba un hombre a quien sus parientes habían puesto allí por falta de juicio. Era graduado en cánones por Osuna, pero aunque lo fuera por Salamanca, según opinión de muchos, no dejara de ser loco...*

Parece que Cervantes tenía ojeriza a la Universidad de Osuna, pero no hacía más que reflejar en su obra la consideración popular que había hacia esa universidad: sus graduados tenían poco prestigio en el ámbito académico y profesional; además de ser una universidad menor.

⁹ Al verdadero fin de la Universidad se refiere el Rector de la Universidad de Santiago de Compostela, Juan José CASARES LONG, en el día de Santo Tomás de Aquino, patrón de la Universidad, en el acto de celebración que tuvo lugar en Lugo en el 2011, diciendo:

La Universidad es la única institución de la sociedad civil que persiste desde hace mil años [...] que fue capaz de adaptarse a tantos y tantos cambios liderando

inútil —no hay nada más inútil que el saber por el único placer de saber; el indagar en la verdad por el mero hecho de descubrir lo oculto, aunque después pueda tener múltiples aplicaciones— aquello que es el presupuesto de este estudio. Ollero reflexiona: *¿Qué sentido podría tener una institución dedicada al pensamiento en una civilización que no tiene tiempo de pensar porque tiene mucho que hacer? [...] En esta tesitura cobra especial actualidad el pensamiento, concebido como una actividad cuya principal virtud es que no «sirva» para nada*¹⁰. Incluso será d'Ors quien diga, refiriéndose a la educación universitaria, que *debe intensificarse la educación artística, especialmente la afición musical. Porque el arte puede dar esa dimensión de elevada inutilidad que una auténtica cultura debe tener, a la vez que modela y refina la sensibilidad*¹¹. La universidad que tiene por elemento esencial el ser una *forma de convivencia intelectual y no [...] una mera expedidora de títulos profesionales*¹². Para rematar la definición de la universidad de la cual se ocupa este estudio, parafrasearemos a Ollero¹³, de nuevo, que menta en sus palabras a don Francisco Giner de los Ríos:

La Universidad es una de esas «sociedades especiales» a las que hay que considerar como «verdaderos Estados», de los que se distinguen por perseguir un «fin especial, que abrazan por entero» con una implícita querencia universal. [...] La

aquellos que, como el Renacimiento y la Ilustración, le dieron a nuestra sociedad las características básicas de las que hoy gozamos, actuando con conciencia crítica y libre por encima de intereses políticos y económicos. Cumpliendo las misiones de formar profesionales competentes, es decir, transmitiendo conocimiento a través de la docencia, como hicieron las primeras universidades en los siglos XI y XII (París, Bolonia, Oxford...), generando nuevo conocimiento a través de la investigación, siguiendo las líneas trazadas por Von Humboldt, desde el siglo XIX, y siempre incorporando a su misión un tercer aspecto, que es el compromiso con la sociedad y con su tiempo, formando personas comprometidas con el saber y libres.

Por tanto, la participación de la Universidad en la sociedad viene dada por los fines intrínsecos a ésta: *docencia, investigación y formación humana.*

¹⁰ Andrés OLLERO: *Qué hemos hecho con la universidad, cinco lustros de política educativa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 45 y 47.

¹¹ Álvaro d'ORS: *Papeles del oficio universitario*, Rialp, Madrid, 1961, p.148.

¹² Álvaro d'ORS: *Derecho Privado Romano*, Prólogo; 4ª edición, EUNSA, Pamplona, 1981.

¹³ Andrés OLLERO: *op.cit.*, p. 238.

tutela estatal sólo resultaría justificada «en razón del estado de temporal atraso» que les impedía «dirigir libremente su vida». Como consecuencia, «sólo será realizado el fin de esta tutela en tanto que tienda constantemente su acción a acelerar la emancipación de la sociedad protegida, procurando facilitar su desarrollo, en vez de impedirlo, como sucede las más veces».

Recapitulemos. Después de esta presentación ¿cuál es la universidad que nos interesa, a los efectos del presente estudio? Pues es el conjunto de profesores y estudiantes, que investigan y estudian, en el nivel educativo superior, en búsqueda de la verdad científica —su verdadera y única finalidad especial— y como tal conjunto, se organiza en sí y por sí mismo, independientemente de cualquier otra entidad, pública o privada, de tal forma que podemos decir que goza de plena *autonomía*.

No otra, es la definición de universidad.

3. La autonomía universitaria desde la perspectiva histórica

3.1. Medioevo y Edad Moderna

La idea de *autonomía universitaria* ha sido introducida *ut supra*, como parte de la definición de lo que la universidad es. Y efectivamente, es una parte tan esencial de la misma que no podemos prescindir de ella en su definición. Primeramente porque es consustancial a la idea originaria de universidad: el llamado *fuero universitario*, que desde sus inicios ha sido una prerrogativa que la academia ha tenido, otorgada por los reyes medievales —o el Papa— y que ha ido cogiendo forma y reforzándose a medida que la propia institución ha ido creciendo, y consolidándose. Esta autonomía o autogobierno universitario excluía la injerencia de un poder dentro de la universidad. De un modo estamos hablando de la distinción entre *auctoritas* y *potestas* que el maestro d'Ors ha enunciado en el estudio romanístico, de modo que, aplicadas a este caso, se excluyen en el ámbito universitario, al cual corresponde la *auctoritas*, quedando la *potestas* para el poder político, la sociedad, o más modernamente, el estado. Enuncia d'Ors la separación entre universidad y estado¹⁴:

¹⁴ Álvaro d'ORS: *Nuevos papeles del oficio universitario*, Rialp, Madrid, 1980, p. 22. Merecen una especial atención los términos que emplea don Álvaro en el texto que nos sirve de referencia, y que, más aún, en un artículo que trata de elecciones dentro del marco de la universidad, pueden llevar a engaño.

Es claro que un fuero universitario rectamente entendido consiste en la separación respecto al contorno, en una especial extraterritorialidad del recinto universitario. Y, si de política se trata, en una renuncia a la actividad política precisamente para que la política y concretamente la policía respeten la autonomía universitaria.

La existencia de este fuero o autonomía universitaria va aparejada a la idea de universidad como comunidad de estudio, y a lo largo de la historia tanto ha sido respetada como, en otros casos, olvidada y la institución acabó por someterse al estado, que legisla en contra de esta autonomía. Podemos afirmar que la autonomía universitaria fue respetada, tanto en el gobierno de la academia como en su administración, pero nos encontraremos con intervenciones del poder regio o social. El profesor Alejandro Nieto¹⁵, entendiendo la dualidad de la doble faceta de la autonomía —científica y jurídica— remata renunciando a que la Universidad sea *turris eburnea*, que se proteja de lo exterior al mismo

Política, en el sentido que él lo emplea, o incluso actividad política, no es otra cosa que la *política externa* a la universidad. En todo caso política de la sociedad de la época, nunca actividad política dentro de la universidad, y no niega, no obstante, que el universitario tenga sus opciones políticas (p.23) pero resalta que *aquella separación, de extraterritorialidad universitaria, que señalamos antes, parece quedar corroborada por una esencial incompatibilidad entre la actitud vital del universitario y la del verdadero político*. Por tanto la política dentro de la universidad no es lo mismo que la política en la vida social, y aún viene a coincidir con él OLLERO: *Peor es el asunto cuando es toda una partitocracia plural la que intenta monopolizar cualquier hábito social. [...] Esta «toma de la sociedad por los partidos» resulta todo un despropósito, y no contribuye demasiado a consolidar el juego democrático. [...] Pero una sociedad viva, exige ámbitos de autonomía, que es algo bien distinto de huecos neutrales o «despolitizados»*. Andrés OLLERO: *op. cit.* p. 262. Las intromisiones de política en universidad, y viceversa, son rechazadas por Álvaro D'ORS; no obstante, la Universidad ha participado históricamente, hasta mediante representantes jurídicamente instituidos, de órganos políticos, como puede ser en Inglaterra, en cuyo parlamento hasta el año 1832 *había residuos de la vieja representación corporativa, como los escaños de las universidades antiguas, que no serían hasta muy avanzado este siglo* [el XIX]. Esto no era óbice para que las Universidades fuesen autónomas. Se cita: Antonio-Carlos PEREIRA MENAUT: *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p.132.

¹⁵ Vid Alejandro NIETO: *La ideología revolucionaria de los estudiantes europeos*; Ariel, Barcelona, 1971, p. 180 y ss.

tiempo que no intervenga en asuntos ajenos a la investigación y el saber. Acepta abiertamente que la universidad tome partido, a favor o en contra de la sociedad que la mantiene —sea pública o privada— en tanto ve como existe una directa dependencia de la academia de aquellos fondos que le son proporcionados. Entendemos como erróneo este concepto de autonomía universitaria, si bien tenemos que aceptar que la relación de dependencia económica persistirá, pero no por ello la universidad debe someterse, en aras del progreso científico, los dictados de aquellos que la financian.

Durante el medievo, en Castilla, las injerencias del poder regio son mínimas; en la Corona de Aragón encontraremos que sus universidades estaban administradas por los concejos en donde éstas se enclavaban¹⁶. Pero esto no era lo habitual, ya que la autonomía de las universidades era nota característica a lo largo de toda Europa, y no sólo en Castilla.

Por descontado existía autonomía, en las universidades inglesas; y hasta en la propia Alemania en la cual, la fundación era directa por los príncipes o por las ciudades, sin el perjuicio de que les fuesen concedidos derechos corporativos, poderes de autoadministración, normativos, jurisdicción propia sobre sus miembros y privilegios tributarios¹⁷.

No obstante en estos países también tiene lugar la creación de universidades por parte de los estudiantes y los profesores, siguiendo el modelo de Bolonia. De cualquier modo, el poder civil no solía incidir en la vida interna de las academias, y si lo hacía, las consecuencias no resultaban satisfactorias. Por ejemplo, la Universidad de Leipzig fue fundada en el año de 1409, por los estudiantes y los profesores alemanes que salen en masa de la Universidad Carolina de Praga¹⁸, de la cual era rector en aquel momento Jan Huss. Esta salida se debió a la modificación introducida por el decreto de *Kutná Hora*, dado por el rey Wenceslao IV, en el régimen de toma de decisiones por votación en el seno de la universidad,

¹⁶ Vid José Antonio TARDÍO PATO: *op cit.* p. 295.

¹⁷ Vid José Antonio TARDÍO PATO: *op cit.* p. 195.

¹⁸ Vid Jean TOUCHARD: *Historia de las ideas políticas*, 6ª Edición, Tecnos, Madrid, 2006, p. 172.

con el objeto de favorecer a los miembros de la misma que eran de *nación*¹⁹ (sic) checa, así como a la exigencia a los universitarios de prestar juramento de fidelidad a la corona de Bohemia.

Como se comprueba, lo esencial de la universidad, y la manera en que mejor desempeña sus funciones, es la comunidad de estudio libre e independiente de cualquier otro poder que interfiriera en su actividad. En esta línea, incluso se pronunció la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 29 de Mayo de 1973, que calificará a las universidades, haciendo referencia a la época de su creación, como Corporaciones que administran por sí mismas sus asuntos, a través de órganos propios. Es ilustrativo el ejemplo histórico que nos propone Klaus Eidam, en una biografía del compositor y organista Bach²⁰:

La rivalidad y la cauta vigilancia de las propias facultades determinaban asimismo las relaciones entre el Concejo [de Leipzig] y la Universidad [también de Leipzig], pues ésta estaba sometida a la autoridad del soberano y en la línea jerárquica precedía al Concejo, si bien no tenía capacidad para decidir. Sus miembros no estaban sometidos a las órdenes del Concejo ni a la jurisdicción de la ciudad y no pagaban impuestos, lo que hacía rechinar los dientes de los concejales. La Universidad le parecía, a veces, una carga...

Esta independencia de la universidad para regirse, se ve alterada con el nacimiento del Estado, y su consolidación durante el Absolutismo: el monarca desea intervenir en el gobierno de las universidades, pero se respeta, no obstante, la característica de la autonomía; el papel del rey se limitará al nombramiento formal de los rectores de la academia. La elección del rector, paradigma máximo del autogobierno universitario, en su origen dependía de los maestros y escolares, como se puede comprobar en la Ley VI, del Título XXXI de la II Partida:

¹⁹ No podemos entender nacionalidad en el sentido moderno. Más apropiada, para no llevar a confusión, sería la palabra *patria*, o *país*, en el contexto histórico al que nos referimos.

²⁰ Klaus EIDAM: *Das wahre Leben des Johann Sebastian Bach*, Piper Verlag GmbH, München, 1999, p. 153. Nótese que, en este caso, la Universidad de Leipzig *no tenía capacidad para decidir*. No obstante, de cualquier forma, la Universidad escapaba al gobierno del Concejo —verdadero gobierno civil—, que buscaba intervenir en la vida universitaria.

Cómo los maestros et escolares pueden facer ayuntamiento et hermandad entre sí, et escoger uno que los castigue [...] Otrosí pueden establecer de sí mesmos un mayoral sobre todos á que llaman en latin rector, que quier tanto decir como regidor del estudio, á que obedezcan en las cosas que fuesen convenientes, et guisadas et derechas. Et el rector debe castigar et apremiar á los escolares...

Esto fue derivando tanto en otros modos de elección del rector sin que se produjese la uniformidad en el método, en el conjunto de las universidades hispanas (también en las fundadas en América). Al final del Antiguo Régimen eran los claustros de profesores y los Rectores los depositarios del poder de gobierno y dirección de las universidades, de tal forma que los rectores eran elegidos por el claustro. Con las reformas de Carlos III se persigue tanto la fortaleza de la institución del rector como el control del nombramiento del mismo, si bien ésta recaía en el Consejo de Castilla:

...que las elecciones de Rectores recaigan en hombre de edad provecta, y Profesor acreditado por su talento, prudencia y doctrina : que su duracion sea por un tiempo proporcionado á lograr el restablecimiento de la Universidad, y la enmienda de los abusos que pudiere haber: que se propongan por el Claustro al Consejo en términos que pueda recaer una eleccion acertada; y que por su desempeño tengan la esperanza y aun seguridad de un premio correspondiente al tiempo de dexar el Rectorado, que es un oficio público , en que suele regentarse jurisdicción real²¹.

Estas reformas fueron consolidadas y potenciadas por Carlos IV con el Plan Caballero, de 1807, que confirmaba la elección rectoral a través del Claustro, el Rector saliente y ocho doctores sorteados y jurados en el mismo acto. El último coletazo de la legislación del Antiguo Régimen sobre la elección Rectoral, y en fin, de la autonomía de la universidad, vendrá configurada por el Plan Calomarde de 1824, que en su artículo 228 aún sigue afirmando que el gobierno de las universidades corresponde al Rector y al Claustro. Pues bien: el Claustro elegirá una terna, que elevará al Consejo de Castilla, y éste último órgano propone al Rey el nombramiento de uno de los candidatos de la terna, iniciando ya una corriente unificadora y de sometimiento al Estado. Ello no fue óbice para que, tanto durante la primera etapa absolutista en la época de Fernando

²¹ Art. 17 de la Real Cédula de Carlos III de 14 de Marzo de 1769. Novísima Recopilación de leyes de España, tomo IV, Libro VIII, Título V, Ley II.

VII, como después de la restauración del absolutismo por la intervención de los Cien Mil Hijos de San Luís, se hubiese decretado el cierre de las universidades. Durante la corta vigencia de la Constitución de 1812 se mantienen las condiciones del gobierno universitario, tal y como estaban hasta entonces, si bien el artículo 370²² de la Constitución de Cádiz impone ya un límite al libre establecimiento de las universidades, introduciendo la obligación de determinar el número máximo de las universidades que habría en el Reino, arrogación del poder político derivada de la antigua práctica regia de creación de universidades. Ahora el estado determinará cuántas hay, algo que realizará de hecho en el año 1845.

3.2. Estado Liberal Decimonónico

La consolidación del Estado liberal, a la muerte de Fernando VII, llevó a la anulación de los antiguos fueros y privilegios. La universidad no ha sido una excepción, y, por lo tanto, no podía quedar como reducto no cubierto por la administración estatal. Lo pretendido, por tanto, en este caso, era la uniformidad en toda institución pública. Para ello ya se había dado el paso previo en el Antiguo Régimen, debido al patrocinio de los Reyes sobre las universidades, y a la influencia que, en mayor o menor medida, pudiesen haber tenido sobre las mismas. El naciente Estado liberal en España buscaba arrogarse las potestades regias, y la integración de estas corporaciones. Los gremios medievales ya no existían, y la universidad era el último reducto que podría quedar de cierto *poder* al margen del estado. Lo que hacía falta, entonces, era desposeerla de su autonomía, e intentar que la universidad estuviese al servicio del Estado e integrado en su estructura. Qué mejor manera que hacerlo a través de su cabeza, es decir, el Rector.

De esta forma, en el Plan General de Instrucción Pública del Duque de Rivas, aprobado por Real Decreto del 4 de Agosto de 1836 dejaba la dirección de la universidad a cargo de un Rector. Pero para los asuntos arduos, la dirección se llevaría a cabo por parte de un claustro general

²² Art. 367 de la Constitución Española de 1812: *Asimismo se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.*

o particular. Era el general la reunión de los profesores propietarios, excepto los de lenguas vivas y dibujo, y el particular vendría a ser una especie de moderna Junta de Facultad, formada por, únicamente, los profesores propietarios de cada Facultad. La elección del Rector seguía los esquemas de la última etapa absolutista pero de una forma mucho más simple: el claustro general, cada tres años, elevaría una terna al Rey, remitida a través del gobernador civil —a su vez presidente de la Comisión de Provincia, con competencias en materia educativa—, y el Monarca finalmente nombraría al Rector²³. En definitiva, su nombramiento no era algo meramente formal, sino que lo sustancial. Su elección.

El Plan Pidal, Real decreto aprobando el Plan General de estudios de 17 de Septiembre de 1845, fue el siguiente paso en la legislación decimonónica, sin que ello supusiese la vuelta a la autonomía universitaria, antes bien se llevó a cabo la plasmación de que la universidad era un centro de enseñanza más, dependiente y dirigido por el Estado. En este sentido el Estado determina el número máximo de universidades que existirán: *diez en los puntos siguientes: Barcelona, Granada, Madrid, Oviedo, Salamanca, Santiago, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza. Las de Canarias, Huesca y Toledo se convertirán en institutos de segunda enseñanza*²⁴.

No únicamente afecta el Estado a las universidades con esta fijación normativa del número de universidades. La exposición de motivos²⁵ resalta la independencia que las universidades tienen entre sí, y además —¿sorprendentemente?— del Gobierno:

Antiguamente eran las Universidades independientes entre sí, y hasta del Gobierno mismo; cada cual tenía su régimen, sus estudios, sus métodos y aun sus pretensiones distintas; no sólo disponían arbitrariamente de sus fondos, sino que hasta era también arbitraria en ellas la enseñanza. Ya desde fines del siglo pasado trató el Gobierno de poner diques a semejante anarquía, que, tras el desconcierto general de todas las ciencias, mantenía a éstas en atraso lastimoso, perpetuando rancias ideas, doctrinas desacreditadas y perjudiciales preocupaciones. El plan de 1824, en medio de sus vicios y del espíritu reaccionario que le dominaba, hizo,

²³ Real Decreto de 4 de Agosto de 1836, artículos 101, 102 y 103.

²⁴ Real Decreto de 17 de Septiembre de 1845, artículo 67.

²⁵ Real Decreto de 17 de Septiembre de 1845, Exposición de Motivos, parágrafo 26.

no obstante, el gran servicio de establecer la uniformidad de enseñanza en todas las Universidades y sujetarlas además a un mismo régimen.

El espíritu del Plan Pidal no era otro que el sometimiento de la universidad a la Administración, integrándola en su estructura orgánica. Basta reseñar la exposición de motivos del decreto que lo aprobaba, no obstante, la pretensión tiene su apoyo jurídico en la propia parte normativa del texto, y así, los artículos 52 y 55 que dirán respectivamente:

Art. 52: Son establecimientos públicos de enseñanza aquellos que en todo o en parte se sostienen con rentas destinadas a la Instrucción Pública y están dirigidos exclusivamente por el Gobierno.

Art. 55: Los establecimientos públicos de enseñanza se dividirán en Institutos, Colegios reales, Universidades y Escuelas especiales.

Por si con esto no bastase el artículo 137 otorga a los Jefes Políticos de las provincias la facultad de inspección de los centros de enseñanza públicos que se encuentren en el territorio correspondiente, cualesquiera que sean —lo que incluye a la universidad, no olvidemos que estos planes de estudio decimonónicos, hasta la ley Moyano, se refieren a todos los niveles educativos—, de tal forma que podrán dar cuenta al Gobierno o bien a rectores y directores de todo *aquello cuanto observen digno de enmienda.*

Ponen la puntilla a la autonomía el régimen de elección del gobierno de la universidad. En primer lugar debemos destacar que el Claustro Universitario carece de funciones gubernativas atribuidas directamente por el decreto, dejando la atribución competencial a los reglamentos. Pero en ningún caso estas competencias serán de gobierno, puesto que la propia exposición de motivos dice, en su párrafo 43:

pero cesará el Claustro general en el gobierno de la Universidad, quedando éste en manos del rector, quien, en su consecuencia, deberá ser nombrado directamente por V.M. de entre personas condecoradas y de cierta jerarquía social para que tenga prestigio y fuerza.

Por lo tanto, el Claustro general, no tendrá facultad alguna sobre la elección del Rector. Antonio Gil de Zárate, Director General del Ministerio de la Gobernación durante el año 1845, y autor del reglamento que desarrolla el *Plan Pidal*, sostendrá que *al quedar convertido el Rector*

*en representante y agente de la autoridad suprema, tiene que proceder directa y exclusivamente de ella*²⁶.

Finalmente, el Plan Pidal, al desposeer al Claustro sus facultades de elección del Rector —y de cualquier otra facultad gubernativa— deja su existencia en una mera presencia formal y protocolaria, una forma de encarnar el abolengo universitario. El Rector es elegido directamente por el Rey²⁷, e incluso los Decanos de las Facultades serán nombrados por el Rey a propuesta del Rector²⁸. El papel del Rector no es solamente de dirección de la universidad, sino que también es el director de su distrito en materia educativa —cada universidad es cabeza de un distrito— y pasa a depender directamente del Gobierno del Estado.

El Plan Pidal fue el escalón necesario para llegar a otro hito decisivo: la Ley Moyano. Esta ley también se refiere al ámbito educativo en toda su extensión, primaria, media o secundaria y superior. Partirá de una ley de bases de 17 de Julio de 1857 que autorizará al Gobierno, según su artículo 1º, a la promulgación de una ley sobre la Instrucción Pública, lo que se hace en el 9 de Septiembre de 1857, con el nombre de Ley de Instrucción Pública. Las líneas maestras de esta prolija ley se mantuvieron en vigor, con sus cambios y adaptaciones, hasta los años 70 del siglo XX, especialmente en lo relativo a la estructuración de la enseñanza.

Mantendrá los distritos universitarios en el número de 10²⁹, de la misma forma que institucionalizará la Universidad de Madrid como Universidad Central, la cual era la única, ya en virtud del *Plan Pidal*, en la que se podía obtener el grado de doctor³⁰, algo que también permaneció en el tiempo hasta los años 40 del siglo XX³¹. Y mantendrá la ausencia de autonomía universitaria, dependencia del poder central —bien el Rey, bien el Gobierno—, falta de capacidades gubernativas del claustro universitario, y pertenencia del Rector a la Administración del Estado,

²⁶ ANTONIO GIL DE ZÁRATE: *De la Instrucción Pública en España*; Pentalfa, Oviedo, 1995. p. 182

²⁷ Real Decreto de 17 de Septiembre de 1845, artículo 140.

²⁸ Real Decreto de 17 de Septiembre de 1845, artículo 141.

²⁹ Ley de Instrucción Pública de 9 de Septiembre de 1857, artículo 127.

³⁰ Ley de Instrucción Pública de 9 de Septiembre de 1857, artículo 129.

³¹ En este sentido *Vid* Álvaro D'ORS: *Papeles del Oficio Universitario*, pp.116 y ss. Pequeña explicación de lo que es una tesis doctoral realizada en el año 1946.

como cabeza de su respectivo distrito³². Los rectores de cada universidad serán nombrados directamente por el Rey³³, estableciéndose un elenco de cargos públicos, dignidades eclesiásticas o magistraturas que podrán ser elegidas para ocupar el cargo de rector³⁴:

Primera. Los que hayan sido Ministros de la Corona.

Segunda. Los Directores generales de Instrucción pública ó Consejeros del ramo.

Tercera. Los Consejeros Reales.

Cuarta. Los Magistrados de los Tribunales Supremos, Regentes de las Audiencias territoriales o Presidentes de Sala de las mismas.

Quinta. Los Canónigos de oficio y Dignidades de las iglesias metropolitanas y catedrales.

Sexta. Los Catedráticos de Facultad y de enseñanza superior que tengan la categoría de ascenso o de término, y lleven diez años de antigüedad en el desempeño de su cargo.

Los Decanos de las diversas facultades serán elegidos por el Gobierno, a propuesta del Rector, con el único requisito de que sea Catedrático de la misma Facultad³⁵.

3.3. Siglo XX (hasta la Constitución de 1978)

La siguiente etapa estará marcada por la lucha por la restauración de la autonomía universitaria. En la América que había pertenecido al imperio Español existían Universidades con casi 400 años de historia que habían conocido la autonomía, y que, como en el caso español, ya estaban desposeídas de ella. En el 21 de Junio 1918 los estudiantes de

Hay que decir que D'ORS criticó en ese mismo año el exacerbado centralismo al que estaba sometida la universidad Española, puesto que los demás distritos no podían seguir relegados al atraso de provincias sin que ello dejase de afectar a la situación de la universidad en todo el país: *El tono universitario de España no lo puede dar por sí solo la pomposamente llamada Universidad Central, sino que resultará del todo medio de todas las universidades españolas. Vid Papeles del Oficio Universitario, pp. 51 y ss.*

³² Ley de Instrucción Pública de 9 de Septiembre de 1857, artículo 260.

³³ Ley de Instrucción Pública de 9 de Septiembre de 1857, artículo 261.

³⁴ Ley de Instrucción Pública de 9 de Septiembre de 1857, artículo 262.

³⁵ Ley de Instrucción Pública de 9 de Septiembre de 1857, artículo 270.

la Universidad de Córdoba, Argentina, elaboraron un manifiesto que se convirtió en el sostén ideológico de los movimientos autonomistas universitarios en muchas de las universidades de América Latina. Ese manifiesto, además de proponer la resurrección de la autonomía universitaria, realizaba asimismo una profunda crítica a la universidad decimonónica que aún pervivía, y supone el punto de ruptura con el pasado académico; y la esperanza de una proyección hacia el futuro, concretada no sólo en la mera institución, sino que en la creencia que el saber y la ciencia no provienen únicamente de las antiguas metrópolis, sino que también son posibles en América³⁶.

Paralelamente al caso Argentino, en España estaba en marcha una reforma de la Universidad pública que volvería a despertar a la aletargada autonomía universitaria, reconociéndola abiertamente en un texto normativo. Desde el proyecto de Ley de Bases de reorganización de la Enseñanza, de 17 de Octubre de 1902, en cuya base IV se califica *a las universidades como organismos autónomos en cuanto a su vida y régimen interior*; hasta un nuevo Proyecto de ley sobre Organización de las Universidades³⁷, presentado por el Ministro D. Vicente Santamaría de Paredes ante las Cortes el 21 de Diciembre de 1905; se pretende invocar el antiguo espíritu corporativo de la academia, e incluso en sus redacciones se determinan a las universidades como Corporaciones. Pero no llegarían a buen puerto, al no convertirse ninguno de los proyectos en ley vigente.

Toma el relevo el Real decreto de 21 de Mayo de 1919, impulsado por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes César Silió y Cortés, en su exposición de motivos dirá:

La reforma que hoy se acomete intenta abrir un nuevo cauce a la vida universitaria.

³⁶ Vid Jaime ORNELAS DELGADO: «Reflexiones en torno a la autonomía universitaria», *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, No. 13, México, 2008, pp 30-35.

³⁷ Este proyecto de ley recoge las líneas maestras de los Proyectos de ley de GARCÍA ALIX —año 1900—, y de su posterior repetición en otro Proyecto de ley del Conde de ROMANONES —año 1901—. Ninguno de los dos fue aprobado, y por tanto, no cristalizaron como ley.

Se reconoce a la Universidad y a las Facultades y Centros que formen parte de ella la consideración de personas jurídicas, y se respeta la variedad de organización y funcionamiento, encomendando a todas y a cada una de las Universidades la redacción de su Estatuto, que, una vez aprobado por el Gobierno, será la ley interna que defina, delimite y regule sus derechos y su actuación.

Lograda, por tanto, recuperar la tan ansiada autonomía, las Universidades tendrán como objetivo la redacción de unos estatutos, ajustados a las bases que se contienen en el Real Decreto. Consagra como órganos de la Universidad al Claustro, tanto ordinario como extraordinario, a las Juntas de Facultad, una Comisión Ejecutiva —Compuesta por el Rector, Vicerrector y Decanos de facultades—, las Asociaciones de Estudiantes legalmente constituidas, con un estatuto aprobado por la Comisión ejecutiva de la Universidad —cosa impensable aún hoy en día, puesto que la participación de los estudiantes en los órganos colegiados universitarios existe por vía del derecho de participación, y no por la concepción de las asociaciones estudiantiles como órganos de la Universidad. Lejos de ello, son entidades de derecho privado, y están sujetas a la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, a pesar de los requisitos que sus estatutos deban reunir para ser inscritas en los registros de asociaciones estudiantiles de las universidades— y una Asamblea general de la Universidad, formada por los órganos anteriores³⁸. De forma paralela, otorga, como los fracasados proyectos legislativos anteriores, reconoce la personalidad jurídica a las Universidades como a las Facultades, Colegios, Escuelas, Institutos y Centros que formen parte de ella, de acuerdo a las reglas del Código Civil y distinta de la personalidad jurídica pública de la Administración del Estado³⁹. Recupera para el Claustro Ordinario las facultades gubernativas *ad intra*, especialmente en lo que atañe a la elección de la figura del Rector, que ya será llevada a cabo directamente por este órgano colegiado⁴⁰. La diferencia —y deficiencia— en comparación con el clásico sistema universitario castellano es que los alumnos no formarán parte del Claustro, ya que estará *compuesto de los Catedráticos numerarios, jubilados y excedentes de la Universidad, y por los catedráticos y profesores que ella misma designe con encargo permanente de*

³⁸ Real Decreto de 21 de Mayo de 1919, Artículo 1º, Base Cuarta.

³⁹ Real Decreto de 21 de Mayo de 1919, Artículo 1º, Base Primera.

⁴⁰ Real Decreto de 21 de Mayo de 1919, Artículo 1º, Base Quinta.

*enseñanza o cursos profesionales o de alta pedagogía o de ampliación de estudios y de investigaciones científicas*⁴¹.

La elección de los Decanos de las distintas Facultades⁴² serán realizadas por parte de las Juntas de Facultad, compuestas por los Catedráticos y Profesores de las categorías supraescritas y que pertenezcan a dichos centros⁴³.

Las diversas universidades existentes en el territorio nacional recogieron el testigo, y sus claustros, reunidos al efecto, redactaron sus estatutos; no muy ambiciosos, es lo cierto, definiendo unas cuantas a la Universidad como *Corporación*⁴⁴, y en otros casos limitándose a proclamar la personalidad jurídica de las Universidades y de los centros que las integran. Aprovechando la necesidad de tener que enviar al Gobierno los Estatutos de las Universidades, para que éste los aprobase, de acuerdo al artículo 2º del Real Decreto, las academias elevaron peticiones al Gobierno para que lograrse la conversión en ley del Real Decreto. La vicisitud política del momento llevó no sólo a que no se llegara a buen término con esta petición, sino que el 31 de Julio de 1922 el Ministro Tomás Montejo, que pasa a ocupar el cargo de Silió, suspende el régimen de autonomía previsto, lo que supuso la imposibilidad de que el Real Decreto, como disposición de rango inferior, modificase la aún vigente Ley Moyano.

De forma definitiva, el Plan Silió remató como espejismo, o como un breve sueño en la vida universitaria del inicios del siglo XX. No obstante, el régimen de autonomía que se reconocía era bastante limitado. Si bien es cierto que el autogobierno de las universidades era posible con la regulación propuesta, el tenor literal de la ley hacía que también fuese uniforme en el procedimiento, sin poder crear organismos propios nuevos dotados de funciones que las Universidades creyesen convenientes, o atender a otras formas de procedimiento.

⁴¹ Real Decreto de 21 de Mayo de 1919, Artículo 1º, Base Cuarta, 1º.

⁴² Real Decreto de 21 de Mayo de 1919, Artículo 1º, Base Quinta.

⁴³ Real Decreto de 21 de Mayo de 1919, Artículo 1º, Base Cuarta, 2º.

⁴⁴ Es el caso de los Estatutos de las Universidades de Valladolid, Sevilla, Oviedo y Salamanca. En el caso de la Universidad de Valencia el término *Corporaciones* queda reservado para los centros que integran la Universidad. Cfr. José Antonio TARDÍO PATO, *op. cit.* pp.402 y ss.

El Real decreto de 9 de Junio de 1924, en la etapa de la Dictadura del General Primo de Rivera, hará hincapié en la personalidad jurídica de las Universidades, pero sin entrar a hablar de la Autonomía Universitaria. Bajo el gobierno del General Berenguer se aprobará la Real Orden de 26 de Septiembre de 1930, por la cual se dará entrada a la posibilidad de que las Juntas de Gobierno de las Universidades aprueben el establecimiento en cada Facultad de un Comité que cumpla la función de representar a los alumnos matriculados, e integrado por los representantes correspondientes a los diversos años de carrera; e incluso para aquellos asuntos que afectasen a más de una Facultad se daría la posibilidad de constituirse un Comité universitario general. Éstos tendrían la función de canalizar las peticiones o quejas de los alumnos. En la etapa de la República se dará más entrada a la representación estudiantil en la Universidad, a través de la Orden de 3 de Junio de 1931, dando voz y voto a los representantes en las Juntas de Facultad. No obstante, la Autonomía Universitaria seguía desactivada, pero surgiendo en alguna Universidad. Así, por el Decreto de 1 de Junio de 1933 se reconoce el régimen de autonomía para la Universidad de Barcelona, desarrollado por entero en el Estatuto de esa institución; suprimido el 1 de Noviembre de 1934.

Durante el régimen del General Franco tendrá aplicación, hasta el año 1970 la Ley de 29 de Julio de 1943, de Ordenación de la Universidad española. Se combinará con el Decreto de 14 de Junio de 1962, en el cual se califican a las Universidades como «Organismos Autónomos» pertenecientes al grupo B, pues son aquellos que atienden a los servicios encomendados gracias a las subvenciones que se les consignan en los Presupuestos del Estado. La ley mencionada hace referencia, en su exposición de motivos, a que *la nueva Universidad, dotada de personalidad jurídica, [se encuentra] centrada en una justa línea media que excluye el intervencionismo rígido y la autonomía abusiva*⁴⁵. Que es evidente la falta de independencia del Estado, y en definitiva, de autonomía, se expresa en la misma exposición de motivos, cuando se dice⁴⁶:

⁴⁵ Ley de Ordenación de la Universidad española, de 29 de Julio del 1943, Exposición de Motivos, parágrafo 19.

⁴⁶ Ley de Ordenación de la Universidad española, de 29 de Julio del 1943, Exposición de motivos, parágrafo 15.

...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.

Tal contenido en el texto es totalmente desafortunado. No obstante, tenemos que considerar que esa ley surge en una concreta y especial situación debido a las circunstancias políticas, sociales e históricas. La concatenación de atropellos a la autonomía universitaria se manifiestan más claramente en lo que atañe a la figura del Rector, que es elegido de entre el cuerpo de Catedráticos numerarios de Universidad, pertenecientes además a la militancia de Falange Española Tradicionalista y de las JONS⁴⁷. Se vincula, por tanto, la elección a algo más que la Universidad: a la pertenencia a un partido político, totalmente ajeno a la organización Universitaria. Todo el texto de esta ley es un continuo atropello a los principios de la autonomía universitaria y aún a los derechos políticos de los sujetos que forman parte de la Universidad. Por tanto, a pesar de la calificación de la Universidad como Organismo Autónomo, tal calificación no es otra cosa que el resultado de una mera práctica nominativa, sin un trasfondo jurídico que permita afirmar categóricamente que posea autonomía.

No faltarán, durante la vigencia de esta ley, estudiosos que postulen alternativas. Así lo hará el maestro d'Ors, en el año 1959, en su contribución al *Libro Homenaje al rey Carlos VII en el cincuentenario de su fallecimiento*, y que se recoge finalmente en su obra *Papeles del oficio universitario*, puesto que recoge ideas sobre su concepción de la Universidad. Así señala⁴⁸:

La universidad necesita vivir en clima de libertad, y deben evitarse dentro de ella los poderes autoritarios. El gobierno universitario no requiere concentración de poder, pues las decisiones que hay que tomar nunca son ni muy graves ni muy urgentes. Para combinar del modo más perfecto el principio de la autonomía del claustro académico con la exigencia de continuidad y seguridad de la institución, la mejor forma de gobierno resulta la dual: un rector temporal, elegido de y por

⁴⁷ Ley de Ordenación de la Universidad española, de 29 de Julio del 1943, artículo treinta y ocho.

⁴⁸ Álvaro d'ORS: *Papeles del Oficio Universitario*, pp. 44 y ss.

el claustro, sin posibilidad de reelección inmediata, y un canciller permanente, ajeno al claustro, nombrado por el Papa o el Rey. En principio el rector rige los asuntos académicos y el canciller los económicos y administrativos, y es el canciller quien otorga los títulos; pero entre uno y otro hay posibilidad de veto recíproco, de suerte, que la decisión vetada debe ser remitida al Papa o al Rey, los cuales pueden nombrar para resolver estos conflictos un juez, incluso permanente, que actúe por delegación, pero nunca con otro poder local [...] En casos extremos, el rector, apoyado por el claustro, puede repudiar la persona del canciller y solicitar el nombramiento de otro nuevo; el canciller, a su vez, puede ordenar el cierre provisional de la universidad, pero no repudiar personalmente al rector. Este gobierno dual debe completarse con un senado académico consultivo, formado por los ex-rectores.

Esta idea de organización universitaria en materia de elección del Rector no contempla el papel del alumnado; pero no podemos obviar que representa un gran avance con respecto de la legislación vigente. Se fundamenta en la estructura que aún hoy en día tienen las universidades pertenecientes a la Iglesia Católica⁴⁹, con la figura del Canciller, que es el intermediario y a la vez vínculo de la institución académica con la sociedad o el poder Estatal que se sitúa por encima de la Universidad

⁴⁹ La regulación actual de las Universidades pertenecientes a la Iglesia Católica se encuentra recogida en la Constitución Apostólica *Sapientia Christiana*, de 29 de Abril del 1979, previa, por tanto, a la promulgación del actual Código de Derecho Canónico, el cual sólo contiene la regulación más elemental en materia universitaria dentro de la Iglesia, que atañe únicamente al derecho de creación de centros universitarios, facultades y obligaciones de los Ordinarios y obligatoriedad de la existencia de una cátedra de Teología en todas las Universidades Católicas —cánones 807 y ss.—.

Por lo demás, la regulación contenida en la mencionada constitución apostólica, establece las funciones del Gran Canciller en el artículo 12; y en el 19 se establece una gran libertad para que las Universidades Católicas elaboren su régimen estatutario de colaboración entre las autoridades personales y colegiales, que se observe para los asuntos importantes el gobierno colegial y que los órganos personales tengan verdadera potestad, especialmente en el caso del Rector; lo que debe ser comparado con la actual Ley Orgánica de Universidades española, que actúa como un corsé, fijando hasta los órganos con los que las Universidades tienen que contar.

—aunque no en un régimen de sumisión—, el cual d'Ors encarna en la figura del Papa o del Rey.

El 4 de Agosto de 1970 se aprueba la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, cuya autoría se debe al Profesor —y Ministro— Villar Palasí. En esta ley no se aplica a las Universidades calificativos relativos a su naturaleza jurídica, pero expresamente se contiene que las universidades tendrán personalidad jurídica, patrimonio propio y gozarán de plena capacidad para la realización de todo género de actos de gestión y disposición, sin más limitaciones que las que la ley establezca⁵⁰; además de que gozarán de Autonomía⁵¹, y que cada Universidad se regirá por un Estatuto que se ajuste a las prescripciones que determina la referida Ley, aprobado mediante un Decreto a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia⁵².

A partir de la aprobación de esta ley, las diversas Universidades Españolas serán dotadas de los correspondientes Estatutos, aprobados por sucesivos Decretos de los años 1970 y 1971. El contenido de la Ley fija una mayor participación de la comunidad Universitaria en la elección del Rector, que si bien aún depende del Gobierno, es preceptiva la audiencia a los órganos de gobierno colegiados⁵³. Desde luego que se elimina la necesidad de pertenencia a un partido. Por otra parte, el Claustro Universitario es órgano supremo corporativo de la Universidad, pero las funciones que la ley le atribuye son meramente de asesoramiento⁵⁴, aparte de las formalidades académicas y protocolarias a las que, por su naturaleza, debe acudir.

Las Universidades españolas vuelven, por tanto, a gozar de un régimen de autogobierno, aunque sea limitado. El papel de la comunidad

⁵⁰ Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, artículo 63.3.

⁵¹ Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, artículo 64.1.

⁵² Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, artículo 66.1.

⁵³ Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, artículo 77.1.

⁵⁴ Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, artículo 84.

Universitaria se ve reforzado a diferencia de lo que sucedía durante la vigencia de la anterior Ley de Ordenación Universitaria del año 1943. Y nos referimos a la comunidad Universitaria en su totalidad, puesto que la ley, en el artículo 85.2 señala que:

Estatutariamente se fijará la competencia y composición de los órganos a que se refiere el párrafo anterior [Junta de Gobierno o Comisiones Universitarias] y la participación en ellos de autoridades académicas, de las distintas categorías del profesorado universitario, del alumnado y del personal administrativo y subalterno, en función de la naturaleza, eficacia y competencia del órgano correspondiente.

Del mismo modo, el artículo 87.1 se refiere a la composición de Juntas de Facultad y otros órganos de gobierno Colegiados, que estén al frente de los diversos Centros que se integran en las Universidades :

El Estatuto de cada Universidad establecerá también la composición del Claustro de aquellos Centros en ella integrados, así como el modo de designación de sus miembros, entre los que habrán de contraerse representantes de los Profesores y alumnos.

Por tanto la ley Villar Palasí, a pesar aún de los condicionantes políticos que llevan a su redacción final y a la sujeción a la que somete a la Universidad, es un comienzo de reconocimiento de la antigua autonomía, aletargada durante un siglo y medio. Y da entrada con un papel activo a los estudiantes, cuya ausencia participativa, aparte de los breves períodos del Plan Silió y de la vigencia del Decreto del General Berenguer y la República, se remonta al Antiguo Régimen.

3.4. Etapa democrática española

En el año 1978 se aprueba la vigente Constitución Española, la cual en su artículo 27.10 dice: *Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca.* La ubicación de este precepto es importante, puesto que ocupa un artículo de la Sección I del Capítulo II del Título I de la carta magna, por lo tanto, se encuentra entre los Derechos Fundamentales susceptibles de protección mediante recurso de amparo, y de obligado desarrollo legislativo mediante Ley Orgánica. Si bien la consideración del concepto Autonomía Universitaria como Derecho Fundamental o como Principio informador del sistema Universitario ha

sido una controvertida materia jurídico-constitucional. En primer lugar está la crítica al propio tenor literal de la Constitución. Así, el Profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, Senador en el proceso Constituyente, sostuvo en la Comisión Constitucional del senado la reforma del precepto, cambiándola por la secuencia: *Las Universidades gozarán de autonomía conforme a lo que la ley establezca*. La controversia es más teórica que práctica, y el Profesor Martín-Retortillo fundamenta el cambio en la no consideración de la Autonomía Universitaria como un presupuesto previo o elemento preexistente a la Ley y a la Constitución, entendiendo que la Universidad es una Administración pública, otorgando a la Ley un papel fundamental: ella otorga la Autonomía a las Universidades, y no meramente declara la existencia previa de esta característica, y la reconoce. Sostiene además que la Autonomía Universitaria es un principio⁵⁵. Otra parte de la doctrina⁵⁶ considera que la Autonomía Universitaria es una *garantía institucional*. Si aceptásemos esto, sería tanto como decir que es un derecho fundamental reconocido a una institución. Y si entendemos que la Autonomía Universitaria es un principio jurídico, lo antepone al rango de derecho y decimos que «*es*» y resulta inherente a la idea de Universidad, sin necesidad de reconocimientos, y que sin este principio, la Universidad «*no es*».

Si bien concordamos en la consideración de la Autonomía Universitaria como principio jurídico informador de la institución universitaria, no coincidimos con el criterio que maneja el profesor Martín-Retortillo acerca de la no preexistencia de la Autonomía Universitaria anterior a la Constitución de 1978 y aún más, a las leyes que deberían realizar el desarrollo del concepto constitucional. Los motivos que me llevan a contradecir esta proposición son históricos, jurídicos y ontológicos: la existencia de

⁵⁵ Diario de Sesiones del Senado, pp. 1935 y ss. n.º. 44, 25 de Agosto de 1978

⁵⁶ Así lo entiende Ignacio DE OTTO, expresándolo con toda claridad: *En otros casos el precepto [constitucional] no contiene ni un derecho ni una libertad, sino tan sólo una garantía institucional; así ocurre en el art. 27.10, en el que «se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establece»*. Ignacio DE OTTO: *Derecho Constitucional, Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p.117.

un régimen de autonomía ha sido la constante de la Universidad durante toda su historia, a no ser un *pequeño* lapso de tiempo —en un período de 600 años— durante el siglo XIX y el XX; y si careciese de esta autonomía, la Universidad dejaría de «*ser*» tal, y no «*habría sido*», para constituirse como una administración más, o parte de la administración pública, sin ningún tipo de especificidad ni carácter propio, destinada a una función concreta dentro de la estructura del estado —he aquí las razones ontológicas—. En ese régimen han logrado el avance del conocimiento sin injerencias externas, y parejo a ello la sociedad ha avanzado también, aprovechándose indirectamente de los frutos de las investigaciones. Sólo cuando el Estado no toleró un reducto privado —aunque en muchas ocasiones protegido por él—, alejado de su capacidad controladora, englobó a las Universidades dentro de su ámbito, configurándolas como Administraciones Públicas, sometiéndolas a un régimen de Derecho Público, y lo que es peor, admitiendo que su enseñanza e inves-

⁵⁷ No obstante la profesora ZAMBONINO PULITO destaca el contenido del artículo 1 de la Ley Orgánica de Universidades, de 21 de Diciembre de 2001, la cual, en su artículo 1º dice:

1. *La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio.*
2. *Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:*
 - a. *La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.*
 - b. *La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística.*
 - c. *La difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico.*
 - d. *La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida.*

Considera ésta que la relación expuesta es un índice claro de la función de servicio público que la Universidad realiza, tarea que tiene encomendada a tenor del precepto legal, al mismo tiempo que es la sociedad en general, y no solamente los estudiantes, los destinatarios del servicio.

Mas estas funciones son secundarias, en tanto la primera es la función investigadora y de cultivo personal. Una tarea de carácter erudito, desposeída de todo carácter utilitarista. Ciertamente es que la sociedad debe exigir —así lo ha hecho a lo largo de toda la historia de la Universidad— que parte de esos frutos reviertan en ella, puesto que la sociedad ha patrocinado la tarea universitaria, tan costosa. Con respecto a este pun-

tigación era una mera Instrucción como servicio público⁵⁷ —la cual, por otra parte, en sus fases primaria y secundaria, sí es un servicio público—. Hemos hecho referencia anteriormente a la Universidad como corporación de estudiantes y profesores donde se estudia e investiga en busca de la verdad científica. Pues bien, esta búsqueda, aunque fructuosa en extremo para el intelecto, es inútil *per se*. Pero bajo la figura del Estado liberal deberá tener un marcado carácter utilitarista, servir para algo; y el Estado Social y de Derecho no pudo más que ahondar en tal sentido. Y, como dice Ollero⁵⁸: *La universidad no debe «servir» para nada. [...] Todo universitario debe servir para algo*. Quizá la Universidad ganase bastante con mantenerse alejada del poder público, o solamente bajo su alto patrocinio, *more anglico*.

De forma paralela, la universidad ha sido utilizada por numerosas personas como trampolín para alcanzar un ulterior objetivo: bien fuese profesional, bien político. Esa utilización es totalmente ajena al fin esencial de la academia, y supone una violación de su autonomía, tal y como entendemos que debe ser, y que hemos enunciado más arriba. No se pone en tela de juicio que los resultados de la actividad sean provechosos en el ámbito personal o social, mas no es esa la finalidad principal, por lo que acabamos de decir. Mucho menos aún que la universidad se vea penetrada en su estructura, entreverándose organizaciones políticas, que pretendan dar una orientación clara a la actividad académica, o aún peor, buscando promocionarse, tanto ellas mismas como los miembros que la integran, pretendiendo ulteriores beneficios político-partidistas.

Defiendo, por tanto, la existencia de la universidad no como mera administración pública, ni la actividad que desempeña como un servicio —aunque, los resultados de la misma sí puedan acabar siendo útiles para la sociedad—, sino como Corporación, sometida a un especial régimen

to, me remito a lo expuesto por el Profesor PEREIRA MENAUT en *Política y Educación* p. 107. Con referencia a las consideraciones de la profesora ZAMBONINO, Vid María ZAMBONINO PULITO: «Las Universidades Públicas como Administraciones Públicas. Bases de su creación y régimen jurídico», pp. 167-204; en AA.VV. *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Dir. González García, Julio V. Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

⁵⁸ Andrés OLLERO: *op. cit.* pp. 44 y 57.

de Derecho Público —ya que la reversión al estado del Derecho Privado y al patrocinio público es harto difícil— en el cual la Autonomía Universitaria funciona como elemento característico y obstativo a la injerencia del poder público, preexistente por su naturaleza y el histórico derecho de la academia a autogobernarse en todos sus campos internos: desde los meramente normativos, hasta los administrativos y académicos. El ámbito jurídico-público de regulación ha de ser de mínimo, dejando toda la organización interna en manos de la institución universitaria, y en último término garantizando, de la misma forma, unos derechos susceptibles de ser invocados ante el órgano judicial público pertinente. A pesar de lo expuesto por el autor a favor de la consideración de la Autonomía como elemento preexistente en la vida de la Institución Universitaria, comparándolo con la doctrina actual tal criterio es *rara avis in terris*, y desde luego no es la postura mayoritaria actualmente, y totalmente en contra de estas consideraciones se pronuncian diversos y muy reputados autores⁵⁹.

La oposición a la enmienda propuesta por el Profesor y Senador Martín-Retortillo Baquer resultó pobre, y una ocasión perdida en tan señalado momento para realizar la defensa de un modelo de Universidad más cercano al que propongo en las líneas precedentes. Aunque vencedora en la votación, la defensa del precepto constitucional que enuncia la Autonomía Universitaria, careció de toda autoridad, y la argumentación partió y se fundamentó —¡cómo no!—, del bien logrado *consenso* entre los grupos mayoritarios que formaban el Poder Constituyente⁶⁰.

El segundo de los problemas que presenta el artículo 27.10 de la Constitución Española es su categoría jurídica. ¿Estamos hablando de un derecho subjetivo del cual las Universidades son las titulares? ¿O es

⁵⁹ Cfr. entre otros: Francisco SOSA WAGNER: «La Autonomía Universitaria, un mito que confiere poder», pp. 103-128; en AA.VV. *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Dir. González García, Julio V. Aranzadi, Cizur Menor, 2009. Francisco SOSA WAGNER: *El mito de la autonomía universitaria*, 3ª Edición, Civitas, Madrid, 2007. María ZAMBONINO PULITO: *op.cit.*

⁶⁰ *Vid* Turnos en contra de la enmienda del Senador MARTÍN-RETORTILLO, a cargo de los Senadores RAMOS FERNÁNDEZ-TORRECILLA, y ESCUDERO LÓPEZ; Diario de Sesiones del Senado pp. 1935 y ss. n.º 44, 25 de Agosto de 1978.

un principio organizativo de las mismas? Pues bien, en este aspecto la doctrina está dividida. Ya en la intervención en la Comisión Constitucional del Senado, el profesor Martín-Retortillo, con extremo acierto —a nuestro criterio— se refiere al concepto de Autonomía Universitaria como un principio del sistema universitario. Bien es cierto que muchos autores y juristas identificaron desde un primer momento, quizá por una asociación terminológica mal realizada, los conceptos de Autonomía Universitaria con los de Libertad de Cátedra, Investigación o Enseñanza, conceptos que sí pueden configurarse —y así lo hacen— como derechos fundamentales, cuyo ámbito natural de ejercicio y desarrollo es la Universidad; e incluso podemos considerar, dejando de lado el positivismo jurídico-constitucional, que éstos derechos son previos a la Constitución actual, que los reconoce; derivados de las características del *Oficio Universitario* —desempeñado por estudiantes, profesores y miembros de la comunidad universitaria, titulares, todos y cada uno de ellos, de los derechos enunciados— el cual no puede estar sometido a otra cosa más que su finalidad principal. Estos derechos subjetivos enunciados difieren del principio de Autonomía Universitaria, que no es otra cosa que la máxima y propia capacidad auto-ordenación en todos los sentidos —gubernativos, normativos y reglamentarios, administrativos, académicos y patrimoniales— de esa corporación especial a la que llamamos Universidad, definida *ut supra* (pág. 6) como conjunto de profesores y estudiantes, que investigan y estudian, en el nivel educativo superior, en búsqueda de la verdad científica.

Pero esta no es la opinión del Tribunal Constitucional español, el cual, desde su sentencia número 26/1987 entiende que la Autonomía Universitaria es *un derecho fundamental por su inclusión en la sección primera del capítulo segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esta conceptualización y por su fundamento en la libertad académica, que proclama da propia LRU.*

Nada más que podemos mostrarnos en desacuerdo con cada uno de los argumentos que señala el Tribunal Constitucional en el inicio de esta línea jurisprudencial que se verá ratificada en diversas ocasiones, como en las sentencias 55/1989 y 106/1990, del mismo órgano judicial. Los

argumentos utilizados para rebatir esta fundamentación jurídica son bastante claros: a pesar de la ubicación del principio dentro de la sección constitucional de los Derechos Fundamentales, susceptibles de protección mediante el Recurso de Amparo, en atención al artículo 53 de la Constitución española es su contenido —a pesar de la interpretación sistemática de la Constitución— el que debe determinar su categoría jurídica⁶¹. Los términos usados en la redacción del precepto pueden inducir a error, pero el reconocimiento debe ser entendido como la aceptación de un principio histórico-jurídico precedente a la Constitución, y no como un derecho natural preexistente. Los antecedentes constituyentes del debate parlamentario quedaron en entredicho en la Comisión Constitucional del Senado, y más aún cuando los defensores del precepto no fueron capaces de argumentar coherentemente a favor de la redacción final, reconociendo la propuesta del Senador Martín-Retortillo como *modificaciones [...] sensibles, inteligentes e importantes*⁶². Y finalmente el Tribunal Constitucional caerá en la confusión que anteriormente fue desmontada: no es lo mismo un principio de máxima y propia capacidad de auto-ordenación, que conforma jurídicamente la Academia; que los derechos fundamentales de contenido académico de los cuales son titulares aquellos que conforman la comunidad universitaria⁶³.

⁶¹ En este sentido, el Magistrado del Tribunal Constitucional y Profesor Luis DÍEZ-PICAZO, en su voto particular a la Sentencia 26/1987, del Tribunal Constitucional dirá:

No comparto la idea de que existe un derecho fundamental a la autonomía universitaria, en los términos en que esta Sentencia lo establece, y estoy más cerca de la tesis de lo que en la Sentencia se llama una «garantía institucional», aunque debo dejar en claro que, a mi juicio, los derechos fundamentales suponen siempre «garantías institucionales», si bien, como es lógico, no las agotan. Me 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 (cfr. art. 5 LRU), cuando, además, el profesorado, o una parte sustancial de él, se configura como funcionario. Creo que no es decisivo como criterio para llegar a una conclusión en este punto el de la «ubicación de la norma», como la propia Sentencia reconoce.

⁶² Intervención del Senador ESCUDERO LÓPEZ en la Comisión Constitucional; Diario de Sesiones del Senado p. 1936, n.º 44, 25 de Agosto de 1978.

⁶³ Luis DÍEZ-PICAZO, Voto particular a la Sentencia 26/1987, del Tribunal Constitucional:

Aprobada y en vigor la Constitución de 1978 se necesitada adaptar la regulación del régimen jurídico de las Universidades por parte del Estado: ya no eran válidas las anteriores leyes, en tanto el principio de autonomía Universitaria a que se atendía tenía una entidad menor; en manos de éstas había que dejar su autorregulación y su autogobierno. Esta tarea se lleva a cabo mediante la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de Agosto, de Reforma Universitaria; que en su artículo segundo dirá: *La actividad de la Universidad así como su autonomía se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio*. En la ley se consagra el error antes expuesto, y ya criticado.

En su exposición de motivos viene a decir que *no debe incurrirse en el error de encomendar a la Administración de Estado o de las Comunidades Autónomas responsabilidades que son propias de cada Universidad*⁶⁴; pero en cambio esta ley penetra en la vida universitaria en sumo grado, a pesar del reconocimiento de la Autonomía, lo que la hace continuadora de la línea legislativa que nace en el XIX y se mantiene en el siglo XX. El artículo sexto de la ley es el que indica el encorsetamiento de la Universidad a la propia Ley, y a aquellas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas⁶⁵ en el ejercicio de sus respectivas competencias, anteponiéndolas a los Estatutos que elaboren los Claustros de las

Tampoco creo que la regla de la autonomía de las Universidades se encuentre, como regla instrumental, al servicio de otras libertades públicas, como la llamada libertad académica o libertad de cátedra. Esta última está en nuestra Constitución, establecida en el art. 20, dentro del cuadro de las libertades de expresión, difusión de pensamientos e ideas y de producción y creación literaria artística, científica y técnica. La libertad de cátedra podría quedar perfectamente protegida en un sistema que no reconociera autonomía a las Universidades, cuando como es normal en un Estado democrático, las posibles interferencias de las Administraciones Públicas pueden sin dificultad suprimirse o, en su caso, residenciarse ante los órganos jurisdiccionales. Pienso, además, que el hecho de que las Universidades estén gobernadas autónomamente no otorga, por ese solo hecho, a cada uno de sus miembros, uti singulis, una mayor libertad de cátedra.

⁶⁴ L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; Exposición de Motivos, párrafo 8°.

⁶⁵ Nótese que el Estado de las Autonomías, en este momento inicial, ya está presente, aunque el desarrollo de las competencias en materia de Universidades por parte de las Comunidades Autónomas irá llevándose a cabo de forma paulatina, hasta la

respectivas Universidades y que aprueben los Consejos de Gobierno de la Comunidad Autónoma en donde radique la Universidad⁶⁶. Esto guarda íntima relación, a nuestro entender, con la consideración de que, al estar instituidas por el Poder Público, la Universidad es una institución pública integrada en el organigrama de la Administración General del Estado, y como la propia Ley de Reforma Universitaria reconocerá de sí misma: *está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas*. La institución académica prestará un servicio público, contemplado en el artículo 1º.1 de la Ley: el de la educación superior, realizado mediante la docencia, el estudio y la investigación; además de la atribución de funciones al servicio de la sociedad, contempladas en el punto 2 de ese artículo primero.

En lo que atañe a este estudio, y que será tratado más por lo menudo más adelante, son órganos de las Universidades aquellos que se contemplan como mínimos en articulado de la ley⁶⁷, distinguiéndolos entre Unipersonales y Colegiados, éstos últimos de carácter representativo de la Comunidad Universitaria —debido al mandato contenido en el artículo cuarto de la ley—, por lo que será imprescindible dotar a la institución universitaria de un mecanismo electoral que permita la elección de los representantes, cuyas normas reguladoras serán, eso sí, establecidas por el Claustro, a través de los Estatutos⁶⁸.

Los órganos de gobierno unipersonales que aquí nos interesan para el estudio son el Rector, Decanos de Facultades y Directores de Escuela Universitaria, y Directores de Departamentos Universitario y de Insti-

actualidad —con las creaciones de las agencias evaluadoras de la calidad y la acreditación de las Comunidades Autónomas—.

Para comprobar esta evolución *Vid* Vicente MAGRO SERVET: «Alcance competencial de las comunidades autónomas en materia universitaria», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 27, 1999, pp. 199-213.

⁶⁶ L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; arts. 12.1 y 15.

⁶⁷ L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; art. 13.

⁶⁸ L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; art. 13.2.

tutos Universitarios⁶⁹. Pues bien: parece que la Constitución de 1978 —el parlamentarismo, en concreto—, y la tradición legislativa sobre la universidad que se ha venido siguiendo desde el siglo XIX no han podido dejar de influir en esta ley, y así prevé que cada órgano unipersonal sea elegido por el órgano Colegiado en cada nivel institucional. Así el Rector será la máxima autoridad académica, y por lo tanto deberá ser elegido por el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria: el Claustro⁷⁰, el cual estará formado por representantes de toda la comunidad Universitaria, con un mínimo de tres quintos de sus miembros correspondientes al Profesorado⁷¹. Los Decanos de las Facultades y Directores de Escuela, así como los Directores de Departamento y de Institutos Universitarios serán elegidos por el órgano colegiado que ostente la representación de los integrantes de la universidad en los niveles correspondientes, es decir, Juntas de Facultad o Escuela, o Consejos de Departamento o Instituto Universitario⁷².

Esta Ley Orgánica de 1983 dejó paso a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades, en cuyo artículo 2.2 se dan unos contenidos del principio de Autonomía Universitaria⁷³, aparte de la fundamentación de la Autonomía Universitaria en las bases de las libertades

⁶⁹ Prescindimos de hacer referencia a los Vicerrectores, Secretario General y Gerente, ya que son designados directamente por el Rector.

⁷⁰ L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; art. 15.1 y 17..

⁷¹ L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; art. 15.2.

⁷² L.O. 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; art. 17.

⁷³ Por su importancia, se reproduce íntegramente:

Artículo 2. Autonomía universitaria.

1. *Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas. Las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho. Su objeto social exclusivo será la educación superior mediante la realización de las funciones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 1.*
2. *En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:*
 - a. *La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.*
 - b. *La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.*

de cátedra, de investigación y de estudio⁷⁴. Uno de éstos contenidos es la Elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.

En lo que atañe a los cambios con respecto de la anterior regulación Universitaria en materia electoral, tendremos que reseñar importantes. En primer lugar se establece como única forma de elección del Rector el sistema de elección directa, mediante sufragio universal libre y secreto — pero no con igual valor—, dejando a los Estatutos de cada Universidad

-
- c. La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.*
 - d. La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.*
 - 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 han de desarrollar sus actividades.*
 - f. La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.*
 - g. La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.*
 - h. La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.*
 - i. El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.*
 - j. El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.*
 - k. Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1.*
- 3. La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.*
 - 4. La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad.*
 - 5. Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Coordinación Universitaria, corresponde a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia.*

⁷⁴ Vid José PLANA PLANA, y Carmen RUIZ LLAMAS: «Comentario al artículo 2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades», en AA.VV: *Un paseo por la LOU*; Servicio de publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2003, pp. 202-208

la regulación para el procedimiento de su elección⁷⁵. Pero no se dejará tanta libertad de regulación, puesto que la propia Ley Orgánica 6/2001 determinará que para la elección del Rector el voto será ponderado, por sectores de la comunidad universitaria, atribuyendo el valor de al menos el 51% del peso de los votos totales al conjunto de los profesores doctores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios, es decir, el conjunto de Catedráticos de Universidad y Profesores Titulares. El sistema electoral queda a criterio de las Universidades, puesto que la ley seguirá indicando que serán posibles hasta dos vueltas en la elección Rectoral —al mismo modo que la Elección del Presidente de la República Francesa, si queremos compararlo con un ejemplo del Derecho Constitucional actual—, siempre y cuando concurren más de dos candidatos, y ninguno de ellos obtenga más del 50% de los votos ponderados en la primera de las vueltas. A la segunda vuelta sólo podrán concurrir como candidatos los dos que hayan sido más votados en la primera vuelta⁷⁶.

No dejó de ser un punto controvertido en el debate parlamentario, aunque finalmente se aprobase el texto del proyecto de ley orgánica tal como entró en Cortes; no obstante requiere que nos detengamos un poco en la configuración de la elección del Rector, sobre todo en los porcentajes exigidos con el voto ponderado. No podemos olvidar que la figura del Rector, es en todo caso, la mayor autoridad Universitaria: y la universidad es, en acción, investigación y docencia. Eso acaba siendo reflejado en las elecciones dentro de la Universidad, puesto que los profesores universitarios, docentes e investigadores a un tiempo, deben gozar o bien de influencia determinante, lo que es la posibilidad de emisión de más de la mitad de los votos, en materia de docencia; o bien, si estamos hablando de investigación, influencia decisiva⁷⁷. Varias enmiendas tanto presentadas por Diputados como Senadores, en los respectivos procedimientos de ambas cámaras legislativas hacían hincapié en la necesidad de que el Rector fuese elegido por el Claustro —tal como se podría comparar con el modo de elección del Primer Ministro en un sistema

⁷⁵ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 20.2.

⁷⁶ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 20.3.

⁷⁷ Vid José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: *Polémica y reforma universitaria en Alemania (Libertad científica, gestión y numerus clausus)*, Cívitas, Madrid, 1976.

Parlamentario—. El Grupo Parlamentario Socialista postuló que la forma de elección rectoral —o directa de la Comunidad Universitaria, o por el Claustro— quedase al criterio de cada Claustro Universitario, regulándolo en sus Estatutos. Pero triunfó la elección directa en votación, como ya se ha indicado⁷⁸.

La elección de Decanos o Directores de Escuela Universitaria se llevará a cabo en la forma que dispongan los Estatutos, lo que deja la puerta abierta al sistema, mediante la regulación que los Claustros de las Universidades determinen, lo que rompe con la rigidez establecida en la anterior legislación⁷⁹. Los Directores de Departamento serán elegidos por el Consejo de Departamento⁸⁰. Y los Directores de Institutos Universitario de Investigación serán designados de entre doctores en la forma que establezcan los Estatutos, atendiendo a lo que se pueda disponer acerca de esto en el convenio de adscripción cuando estos Institutos Universitarios de Investigación estén adscritos a Universidades públicas⁸¹.

Los órganos de representación serán el Claustro Universitario, que se compondrá de 300 miembros, con un porcentaje mínimo de miembros del 51% pertenecientes a funcionarios doctores de los cuerpos universitarios, cuyas elecciones ser llevarán a cabo por parte de los miembros de la comunidad Universitaria entre los diversos sectores de la misma. También se presenta la posibilidad de que el Claustro convoque elecciones a Rector, lo que llevará tanto al cese del mismo —que se mantendrá en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector elegido— como el cese del Claustro Universitario, que también tendrá que ser nuevamente elegido⁸².

La composición y procedimiento electoral para los representantes de la comunidad universitaria en la Junta de Facultad o Escuela estarán determinadas en los Estatutos, pero como en el Claustro Universitario, un

⁷⁸ Vid Juan Manuel DEL VALLE PASCUAL: «Comentario al artículo 20 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades», pp. 311-318; en AA.VV: *Un paseo por la LOU*; Servicio de publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2003.

⁷⁹ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 24.

⁸⁰ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 25.

⁸¹ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 26.

⁸² L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 16.

51% mínimo de los componentes deben ser funcionarios pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios —aunque no es necesario que sean doctores—⁸³.

Las elecciones a representantes en los Consejos de Departamento se llevarán a cabo sólo para el personal docente e investigador no doctor y estudiantes y personal de administración y servicios, puesto que todos los miembros Doctores del mismo serán miembros natos⁸⁴.

Las elecciones de representantes de los diferentes sectores de la comunidad Universitaria en los diferentes órganos colegiados —Claustro, Juntas de Facultad o Escuela y Consejos de Departamento— se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto⁸⁵. Huelga decir que la igualdad del voto será entre aquellos emitidos por integrantes mismo sector de la comunidad académica.

Finalmente tenemos que considerar un aspecto que no podemos dejar pasar por alto. El artículo 2.2.b de la L.O. 6/2001 considera como contenido fundamental del principio de Autonomía Universitaria —mal entendido como derecho fundamental por los motivos ya expresados— a *la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación*. Corresponden estas acciones a la Comunidad Universitaria. Es, como objeto de este estudio, uno de los puntos más importantes de la Autonomía. Y el legislador considera que esto mismo no es *fundamentalmente Constitucional*. A pesar de los posibles discursos grandilocuentes que tengan como pretexto la autonomía de la academia; a pesar de la consideración constitucional de ser contenido de un derecho fundamental, pues así lo ha calificado el Tribunal Constitucional, el Capítulo Primero del Título III de la L.O. 6/2001 no tiene el rango de Ley Orgánica⁸⁶. Es decir, en cualquier momento, cualquier gobierno podría remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley que cambiase la estructura gubernativa de la Universidad, y además, en ese proyecto, retirar a la Institución universitaria la capacidad de elegir a sus órganos de

⁸³ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 18.

⁸⁴ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 19.

⁸⁵ L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 13.

⁸⁶ En virtud de la Disposición final 4ª de la propia L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Gobierno. Es decir: en virtud de la ley, la Autonomía Universitaria se puede ver desposeída de uno de sus contenidos más elementales. No obstante, el Capítulo II de ese mismo Título III, que se refiere a la capacidad de las Universidades privadas de establecer sus normas de funcionamiento y órganos de gobierno y de representación, sí está amparado por el carácter de Ley Orgánica. La pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿Tiene que ser menos autónoma la Universidad pública que la privada? Desde luego, al legislador le debe parecer que sí, dejando esa puerta abierta; e incluso podemos entender que, en este aspecto, hay un trasfondo de la concepción de la Universidad pública como una mera Administración Pública más que está en las poderosas manos del Estado.

Finalmente esta ley ha venido a ser reformada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de Abril. Las novedades más importantes en la materia que nos ocupa son, tanto la introducción de la posibilidad de elección del Rector por el Claustro Universitario —que ya había sostenido sin éxito el Grupo Parlamentario Socialista en la tramitación de la L.O.6/2001—. Esto dará la posibilidad a las Universidades que establezcan en sus estatutos el modelo de elección, lo que es más acorde al principio de Autonomía Universitaria: la comunidad universitaria decide el sentido y el contenido de sus normas.

El método de elección del Rector por el Claustro es un sistema que utiliza la segunda vuelta. Quedará electo el Rector que se imponga, o bien en primera vuelta con la mayoría de los votos emitidos válidamente en el claustro; o en segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera votación con la mayor número de votos. En este caso no rige ponderación alguna de los votos: cada miembro del claustro tiene

Parece que, a estas acciones que integran el contenido básico de la Autonomía Universitaria, se le aplica, por parte del legislador, la teoría de las *materias conexas*. De acuerdo a esta, el legislador considera que dentro de una ley orgánica se incluye normativa que no debe poseer carácter orgánico de acuerdo a la materia que trata. Ignacio DE OTTO entiende que al legislador no le corresponde la calificación de la materia; y de cualquier forma, sea cual sea la forma jurídica que se le atribuya a la Autonomía Universitaria —derecho fundamental, garantía institucional o principio jurídico—, parece obvio que necesita una protección mayor, y no se puede dejar al albur del legislador la tarea de dotar de contenido a la Autonomía Universitaria.
Vid Ignacio DE OTTO: *op.cit.* p. 219.

un voto, igual que el de su colega. Lo único que se consigue con este método es la reducción del censo electoral, y quizá la simplificación del mecanismo electoral, intentando emular las funciones de un parlamento en un sistema parlamentario.

Otra modificación introducida por la reforma practicada por la Ley Orgánica 4/2007 es la substitución del porcentaje del 51% mínimo de funcionarios pertenecientes a cuerpos docentes universitarios tanto en Claustro como en Juntas de Facultad o Escuela, por *la expresión la mayoría de sus miembros serán profesores con vinculación permanente a la Universidad* —en el caso del Claustro serán, además, doctores—. Es decir: ya no se fija un porcentaje mínimo, sino que, irónicamente se establece un criterio de flexibilidad de menos del 1%. Esto mismo se hace con la ponderación del voto. No obstante la innovación en este aspecto más importante es la entrada, en ese cupo de la mayoría, de los Profesores Contratados Doctores, que sí tienen una vinculación permanente con la Universidad: su contrato de trabajo, en virtud del contenido del artículo 52.c de la Ley Orgánica 1/2006, reformada por la Ley Orgánica 4/2007, que es de naturaleza indefinida⁸⁷.

⁸⁷ Vid Andrés OLLERO: *op. cit.* pp 267 y ss.: La ponderación de los votos, e incluso que exista mayor representación del sector del profesorado en los órganos colegiados no tiene por qué ser dañina. En el ámbito de la Universidad debemos dar entrada al juego de la *auctoritas*, y en este aspecto, los profesores deberían tener mayor peso que cualquier otro sector de la Comunidad Universitaria. Del mismo modo, los investigadores en formación y alumnado del tercer ciclo, ya que mayor es su *actoritas* con respecto del alumnado de 1º y 2º ciclos, deberían tener un mayor peso en los órganos de la Universidad. No obstante, podemos encontrar voces discordantes con esta idea; en principio parece que todas ellas deberían venir de parte del alumnado, y en efecto, la mayoría de opiniones contrarias pertenecen a grupos y asociaciones de alumnos, y en este sentido tenemos que reseñar la demanda que diversas asociaciones estudiantiles realizan permanentemente a favor de la democratización absoluta y el criterio de igualdad del voto universal dentro de la Universidad de Santiago de Compostela —petición cuya respuesta podemos encontrar en la entrevista realizada a la Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Santiago de Compostela, María Teresa CANCELO, aparecida en la *Voz de Galicia* de 11 de Septiembre de 2009—. José Manuel MARTÍNEZ SIERRA se muestra cauto con el sistema de la ponderación del voto e incluso muy crítico, en relación con la imagen que la Universidad ofrece a la sociedad, y dice:

Finalmente, otra de las modificaciones introducida por la reforma en L.O. 4/2007 en el ámbito de la elección de los representantes en los órganos colegiados, es el último párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de Universidades, es el mandato a los Estatutos de las Universidades el establecimiento de la normativa electoral, que deberán propiciar en los órganos colegiados la presencia equilibrada entre mujeres y hombres, siguiendo las últimas corrientes en política de igualdad entre sexos, que estamos experimentando en nuestro país.

Hasta aquí nos referiremos a la elección de los órganos, tanto unipersonales como colegiados en la legislación Española en los últimos doscientos años. Nos hemos referido a esto como un contenido esencial del autogobierno de la Universidad, y por tanto, de su autonomía. Y hemos querido resaltarlo tanto que es el punto de partida, y quizá el elemental, del estudio que realizamos.

Esta alteración o modulación del principio de igualdad es poco compatible con el funcionamiento general y la raíz del principio, y, por otro lado, es poco compatible con el principio democrático. Se da por hecho en el plano legislativo y teórico, pero no se encuentra razonamientos constitucionales que lo avalen más allá de la supuesta fortaleza de la autonomía universitaria que aquí doblega a dos principios medulares del sistema político constitucional. [...] Esta realidad y la importancia de la percepción ciudadana respecto al funcionamiento democrático en cualquier ámbito público hacen más sorprendente la inexistencia de un esfuerzo significado por parte del legislador para explicarla si no justificarla. [...] La Constitución, el Tribunal Constitucional, el legislador universitario y el estatuyente universitario han robustecido el principio de autonomía e detrimento de los principios democrático y de igualdad. En un análisis caeteris paribus, las discriminaciones que operan dentro de la democracia universitaria están proscritas fuera de ella, [...]

Ni todos los miembros de la comunidad universitaria pueden ocupar todos los cargos electos, ni todos tienen la misma capacidad de elegir a la hora de votar —por no valer su voto lo mismo—, ni todos tienen asegurado el derecho al sufragio —estudiantes de ciertas titulaciones o programas, o centros adscritos—. En la universidad operan prerrogativas que solamente existen en instituciones no democráticas, y el legislador ni siquiera ha hecho el esfuerzo legitimador y pedagógico de justificarlo.

José Manuel MARTÍNEZ SIERRA: «La elección y el procedimiento electoral en la LOU. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2007 que reforma la 6/2001. Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada» pp. 279-310; en AA.VV. *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Dir. Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

4. Principios en los que se fundamentan las elecciones dentro de la universidad

Intentaremos en esta parte buscar los fundamentos teóricos que fundamenten la existencia de elecciones en la Universidad. Cualquiera podría afirmar, que las elecciones existen porque debe existir democracia, o mejor aún, porque no puede haber un legítimo gobierno de institución alguna sin existir democracia. La democracia implica, dentro de una sociedad, que los integrantes de esa sociedad participen del gobierno.

Es necesario, no obstante, antes de entrar en el fondo de este asunto —de la relación entre democracia, elecciones y universidad—, que observemos la consideración que, a lo largo de este trabajo, hacemos de la universidad. Existe en la actualidad una corriente, tanto social como doctrinal, que considera a la universidad como institución prestadora de un servicio público: la educación. El concepto de servicio público se define por parte de los administrativistas españoles como *aquella actividad de relevancia empresarial cuya titularidad ha sido asumida por el Poder público a través de su publicatio formal, a fin de garantizar prestaciones esenciales a los individuos*⁸⁸. El servicio público, además, es una actividad que surge a partir de la Revolución Industrial, cuando el Estado asume su papel como institución prestadora, al impedir a instituciones privadas el desempeño de muchas tareas de servicio que venían desempeñando a lo largo de la historia —educación, sanidad, asistencia social...— Tal prestación estaba dirigida a individuos concretos, en una primera etapa, para, poco a poco, encaminarse a la satisfacción de necesidades al común de la ciudadanía. La educación como servicio público tiene por sí misma una buena justificación: el ser instrumento de igualdad social⁸⁹.

La participación de la ciudadanía en la administración es una tendencia que aparece a finales de la década de 1960. Esta participación, directa, pretende aportar legitimidad a la actividad administrativa, alejándose de la concepción de que la ley era suficientemente legitimadora,

⁸⁸ Luis MÍGUEZ MACHO: *Los Servicios Públicos y el Régimen Jurídico de los Usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999, p. 73.

⁸⁹ Vid Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo General*, Vol. II, Iustel, Madrid, 2004, pp. 294 y ss.

y busca en la democracia el elemento que introduzca a los interesados en el sistema de toma de decisiones en la administración, *o al menos, sea tenido en cuenta el conjunto de los intereses sociales implicados* en la prestación del servicio⁹⁰.

No obstante, queremos ser coherentes con la exposición que hemos seguido a lo largo de todo este trabajo. Y no entendemos ese principio democrático como la piedra angular que fundamenta las elecciones en la universidad. Ello es así por diversos motivos. Primeramente hemos rechazado, que la educación superior sea un servicio público. Que actualmente hablemos de la universidad como institución prestadora de un servicio público, buscando la simplificación reduccionista tanto conceptual como terminológica, la comodidad en el discurso y —lo que es peor— quizá la politización de este último, puede ser aceptable. Pero esto siempre y cuando no olvidemos que estamos obviando la verdadera naturaleza de la universidad, y acaso toda su historia. Que la educación sea un servicio público —una actividad esencial— sucede con las primeras letras y en la instrucción incluso secundaria, cuando los conocimientos que se adquieren no pasan de una cultura general imprescindible para la vida. La educación superior se caracteriza por su inutilidad inmediata, su carácter eminentemente formativo —que no informativo— y la pretensión de universalidad o, como hoy se le pretende denominar, *interdisciplinarietà*. El servicio público es una actividad mucho más concreta y encaminada a obtener un fin objetivamente definido; mientras que la educación universitaria es mucho más abierta y el objeto de la universidad sólo está claro cuando éste es alcanzado.

En segundo término está la naturaleza autónoma de la universidad. Si consideramos que la institución académica presta un servicio público, tal y como una administración pública lo hace, debemos considerar dos extremos: el primero, que la universidad se encuadra en la estructura de la Administración General del Estado, y se somete a ella jerárquicamente en el lugar que le corresponda. Si esto es así la autonomía universitaria queda desvirtuada. Y la tendencia histórica del poder estatal ha sido, precisamente, el intentar asumir como propios y controlar los reductos

⁹⁰ MÍGUEZ MACHO, *op. cit.* p. 211.

que se le escapan, en este caso la institución fuente de *auctoritas* —en España esto ha sido mucho más acusado con la instauración de la democracia y sobre todo el sistema partidista que extrapola su esquema a toda la sociedad—.

El desarrollo de esta última premisa englobará la creación de controles a la universidad⁹¹ y el paulatino desmontado de su autonomía, convirtiéndola en una leyenda o un mito. Como segundo extremo debemos reflexionar acerca de la finalidad del servicio público, que no es otra que satisfacer una necesidad esencial. Habiendo rechazado la esencialidad, rechazamos también que la universidad satisfaga necesidades, desde el punto de vista más elemental de la palabra necesidad. La única necesidad que la universidad satisface es demasiado secundaria. La universidad está al servicio de la ciencia y de la verdad, más allá de estar al servicio de la ciudadanía. Que habiendo progresado en el conocimiento, este sea aprovechado por la sociedad es un efecto colateral —por cierto: muy deseable—. Y no por esto es mala la universidad, sino que ahí radica lo bueno de ella. Cuando entendemos que la universidad satisface las pretensiones de la ciudadanía, o de parte de ella, estamos rebajando su categoría, e incluso dando entrada a otros objetivos en la prestación del servicio, como podrían ser la obtención de un beneficio o renta por prestarlo. La devaluación de la educación superior, la inflación de las titulaciones universitarias y el olvido de que la enseñanza superior no está al servicio directo de unos u otros, sino de la ciencia y la verdad, proviene de la consideración de que la universidad presta un servicio público que cuesta dineros, que puede dar dineros —directa e indirectamente— y que toda su actividad tiene una orientación utilitarista inmediata.

En tercer lugar está el itinerario histórico de la universidad. Decir que la participación de la comunidad universitaria en el gobierno y la elección de sus dirigentes es cosa moderna y derivada de la legitimación democrática de la actividad prestacional de la administración es tanto como olvidarse de que estamos ante una institución con más de siete

⁹¹ A fecha de 19 de Marzo del 2012, en Galicia se proyecta una Ley de Universidades que prevé una inspección administrativa a las universidades del Sistema Universitario de Galicia. Aragón ya cuenta con él, regulado en los artículos 98 y ss. de la ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón.

siglos a sus espaldas, y que ha surgido en el viejo mundo, por igual en la mayoría de sus países. Ya en sus inicios se participaba, como se participaba en los gobiernos gremiales o corporativos. Y esta participación se concibe como consustancial a la naturaleza corporativa de la institución, que excluye la intromisión de agentes externos. Imaginemos que la universidad fuese una comunidad política. Una sociedad particular o mejor aún: una corporación formada por personas que, dentro del mismo y buscando todas el mismo fin común, no tienen todas la misma función en el mismo, e incluso no todas ellas tienen la misma dedicación en la actividad de la universidad. Consideremos, recordando la introducción histórica, que la universidad tiene un bagaje de siglos, que ha sido desde sus orígenes una institución que se ha mantenido fiel a su tradición y que los cambios que más le han afectado han sido los que han venido desde lo ajeno a ella.

Esta consideración, además de las circunstancias que han rodeado la aparición de las universidades en el medievo, hace que tengamos que volver la mirada sobre una *regula iuris* que lleva existiendo desde el siglo XII. Hablamos, por tanto, de la regla *quod omnes tangit debet ab omnibus approbari* —lo que a todos atañe, por todos debe ser aprobado—. Este brocardo nace en el derecho privado —al igual que por la relación *inter privatos* nacen las primeras universidades— como giro en el derecho justinianeo⁹² con respecto de la tutela, pero en el siglo XII se desarrolla como fórmula jurídica con entidad propia y su aplicación pasa del derecho privado a múltiples esferas jurídicas, como fundamento de la participación de cada individuo en lo común. El rey Alfonso X recoge esta regla en el Espéculo 2, 16, 5 —*e por esso mandamos que vayan y todos, porque a todos tanne el fecho del rrey e todos y han parte*— y el principio que se enuncia con la regla traspasa el continente preceptual, impregnando diversas normas. Entre ellas —ya mencionada anteriormente— la referente a la elección del Rector de las universidades castellanas: a todos atañía tener un superior que dirigiese la academia, tanto profesores como alumnos, e impusiese el régimen de disciplina conveniente. La regla se desarrollará ampliamente en el derecho canónico,

⁹² Código de Justiniano, 5, 59, 5.

comenzando por su inclusión en las Decretales, y llegando hasta nuestros días integrando el apartado 3º del canon 119. La regla nos valdría, por tanto, para fundamentar la necesidad de que entre todos los miembros de la comunidad universitaria se elija al Rector de la academia, siendo el referente jurídico para la celebración de elecciones en cuerpos colegiados durante casi seis siglos.

El uso de esta regla decaerá, muy al contrario de lo que nos podríamos imaginar, en el siglo XVIII, y fundamentalmente, en el siglo XIX, en el cual, excepto en el ámbito canónico, no se llegan a hacer estudios sobre la misma —sorprendentemente, es el siglo donde se consolida el estado democrático, que necesita de la participación de todos para el gobierno, pues a todos engloba y atañe—. No obstante tenemos que tener en cuenta el sistema democrático que a lo largo del siglo XIX se impone: la democracia representativa. Los Estados son gigantes burocráticos, la política tiene abiertos numerosos frentes y está diversificada, es imposible que todos a los que afecta la vida política participen directamente y a un mismo tiempo en todos los asuntos —excepto el día de las elecciones—, por lo que se hace imprescindible la existencia de representantes políticos. La regla *quod omnes tangit* ya no nos sirve, y en contadas ocasiones podría ser invocada. El Profesor José Antonio Maravall Casesnoves sentenció en su momento acerca de esta tendencia: *Cuando reaparezcan las tesis democráticas, el principio moderno de la representación política co encajará bien con aquella apelación a todos —omnes— de la fórmula medieval. La volenté generale no es la volenté de tous. Por eso, su uso no será renovado*⁹³.

En los órganos Colegiados —Claustro, Juntas de Facultad o Escuela y Consejos de Departamento— el número de miembros está limitado, bien por un tope máximo, en el caso del claustro; como un porcentaje del mismo, en Juntas de Facultad o Consejos de Departamento. De forma que toda la comunidad universitaria no puede participar directamente, de forma activa, en estos órganos; tendrá que hacerlo indirectamente por medio de sus representantes en el mismo. No nos servirá, para justificar

⁹³ Vid José Antonio MARAVALL CASESNOVES: «La corriente democrática medieval en España y la fórmula ‘quod omnes tangit’»; en *Estudios de historia del pensamiento español*, n.º 78, Madrid, 1973, pp. 173-190.

las elecciones a cargos en órganos colegiados, echar mano del manido argumento de la democracia griega: los griegos no practicaron la representación en política, pues usaban de la democracia directa. Los órganos colegiados universitarios que hemos mencionado cumplen, del mismo modo que los actuales parlamentos, una función representativa. Y los fundamentos teóricos de este tipo no podemos entender que surjan del mandato imperativo que tenían los comisionados en los parlamentos medievales, con instrucciones previas y posibilidad de revocación. Según Pereira Menaut, será Edmund Burke quien lo formule: no hay instrucciones; elegido el representante, su voto y la duración del mandato no dependerá de sus representados⁹⁴.

En la Francia revolucionaria, el Abate Sieyès, enunciará los medios de los que dispondrán los representantes del Tercer Estado en los Estado Generales convocados en el año 1789, y teorizará sobre el método para lograr la voluntad común⁹⁵:

En efecto, a medida que el número de ciudadanos aumente, deviene difícil, imposible incluso, reunirse para confrontar las voluntades particulares, conciliarlas y conocer la opinión general. Es necesario, pues, que la comunidad se divida en varios distritos y que cada uno de ellos delegue en algunos de sus asociados para llevar su voto a una asamblea común.

Pero pronto se hace patente que el procedimiento de nombrar simples portadores de votos resulta esencialmente vicioso, pues los diputados, obligados a ajustarse escrupulosamente a la opinión de sus poderdantes, no pueden, en absoluto, conciliarse entre ellos, y devendría así, a menudo, imposibles extraer de la totalidad de los votos una voluntad común. Ahora bien: es precisamente la voluntad común lo que se pretende, y todo medio que so la proporciones deviene radicalmente desaconsejable.

A partir de estos presupuestos teóricos, en los cuales se fundamenta la participación ciudadana en la vida política del Estado, formará la comunidad universitaria su derecho a participar en el gobierno de la Institu-

⁹⁴ Vid Antonio Carlos PEREIRA MENAUT: *Lecciones de Teoría Constitucional*, 2ª Edición, COLEX, Madrid, 2006, pp. 180 y ss.

⁹⁵ Emmanuel-Joseph SIEYÈS: «Ideas sobre los medios de actuación de que podrán disponer los representantes de Francia en 1789», en *El Tercer Estado y otros escritos de 1789*; edición preparada por Ramón MÁIZ, Espasa-Calpe, Madrid, 1991, pp. 49-50.

ción. La diferencia es teórica: Regla *quod omnes tangit* para la elección del Rector mediante la elección directa; reglas del mandato representativo para la participación en órganos representativos colegiados. Si bien las diferencias a nivel práctico son irrelevantes, como ya hemos anticipado, al ser este un estudio universitario, su utilidad directa es más bien poca, pero no por ello renunciamos a fijarnos en estos detalles.

5. Conclusión

La Universidad no es una polis al uso. Es una comunidad orientada al estudio. Ni siquiera la entendemos como un servicio público concreto. Es una *forma de convivencia intelectual*, como d'Ors ha dicho. A ella no se debería venir a obtener un oficio, como dice Chaucer del estudiante de Oxford que peregrina a Canterbury:

*A CLERK there was of Oxenford also
That unto logic haddè long y-go.
As leanè was his horse as is a rake,
And he was not right fat, I undertake,
But lookèd hollow, and thereto soberly.
Full threadbare was his overest courtepy,
For he had gotten him yet no benefice
Nor was so worldly for to have office.*

No entendemos la participación de la comunidad universitaria en el autogobierno de la institución como un mero derecho, sino como un derecho fundamental, basado en la autonomía Universitaria, que hunde sus raíces en principios de la democracia representativa, y aún en principios de derecho romano y medieval. Por lo tanto sobre el debe recaer la protección jurídica en materia legislativa que indica el artículo 81 de la Constitución.

El gobierno universitario debe estar fundamentado en la *auctoritas* de las personas que ocupan los cargos, tanto los representativos como los unipersonales. Es una cuestión de responsabilidad y de decoro académico. Es una cuestión de prestigio y de rigor. Estas personas deben afrontar el designio correspondiente: ocupar ese cargo con el único objetivo de preservar y hacer prosperar a la institución académica, sin más fines que la propia Universidad. En ningún otro lugar debe estar su meta.

La Universidad debe configurarse jurídicamente de tal forma que su autogobierno sea realmente efectivo, y dar lugar a la participación de todos. En primer lugar intentando desconcentrar todo lo posible el poder que pueda existir. En segundo lugar respetando sobremanera el derecho. En tercer lugar actuando a través de sus órganos de una forma irreprochable, y más aún, que ningún lego en esta materia pueda poner en tela de juicio las decisiones de la Universidad. Esto se consigue no actuando de una forma irreflexiva, y mucho menos, arbitraria. La consideración no sólo de la norma escrita, sino que de los principios fundamentales que inspiran el sistema electoral, son necesarios para que las actuaciones no estén al borde de lo irracional.

Defendemos que se extienda el método electivo del rector, para los órganos unipersonales de Decanos de Facultad y Directores de Escuela Universitaria, de forma que sean también elegidos mediante el sistema de voto ponderado de los miembros de sus respectivas circunscripciones, es decir, las Facultades y las Escuelas Universitarias. Porque también a todos los alumnos de esos centros atañe el hecho —apliquemos la regla *quod omnes tangit*—. No es preciso democratizar al máximo nivel, puesto que en la Universidad, atendiendo a la *auctoritas*, no todo el mundo es igual. Y eso no es malo. Pero todo el mundo debe poder participar en esta elección. El sistema de voto ponderado no es, por tanto, un retroceso, ya que pone de relieve que dentro de la universidad no todo el mundo tiene idéntica función, vinculación y responsabilidad.

Y finalmente, aunque sería inaceptable consagrar jurídicamente tal exigencia, es preciso requerir de los miembros de la comunidad universitaria una gran dosis de responsabilidad propia. Uno se debería allegar a los cargos representativos o de gobierno en la universidad con afán de servicio, y nunca con fines de prosperidad política ajena a la universidad, o con intenciones de colonización partidista de un reducto de la sociedad que parece resistirse con todas sus fuerzas a semejantes intromisiones. Porque al final ese grave pecado traerá, también, su penitencia en la sociedad. No dejaremos de citar al profesor Ollero, quien con impresionante clarividencia dice⁹⁶:

⁹⁶ OLLERO: *op. cit.* p. 271.

Si la Universidad toma en serio su supuesta tarea de conformación social, es fácil anticipar que la política del país acabará siendo una reproducción ampliada de la política vivida en la Universidad. Si en ésta las responsabilidades de gobierno se consideran patrimonio del alumno chisgarabís, nada amigo de utilizar los codos, o del profesor que —no encontrando ya aliciente en la investigación o en la docencia— busca nuevas emociones, no sería muy lógico quejarse luego de que la política nacional acabe en manos de aventureros y chisgarabises.

6. Bibliografía

- AA.VV: *Un paseo por la LOU*; Servicio de publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2003.
- Benlloch Poveda, Antonio: «Comentarios a los cánones 747-833» en *Código de Derecho Canónico, Edición Comentada*; AA.VV, Dir: Benlloch Poveda, Antonio, EDICEP C.B. Valencia, 1993.
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis: *Polémica y reforma universitaria en Alemania (Libertad científica, cogestión y numerus clausus)*, Cívitas, Madrid, 1976.
- Chaucer, Geoffrey: *The Canterbury Tales*; edición preparada por Jill Mann, Penguin USA, New York, 2003.
- Cervantes, Miguel de: *Don Quijote de la Mancha*; Edición preparada por la Real Academia Española, Alfaguara, Madrid, 2004.
- Díaz de Valdés Juliá, José Manuel: «Requisitos para el ejercicio de la abogacía en el derecho comparado», en *Rev. Actualidad Jurídica*, pp. 23-49, n° 16, 2007.
- Eidam, Klaus: *Das wahre Leben des Johann Sebastian Bach*; Piper Verlag GmbH, München, 1999.
- Ferrer Ortiz, Javier: «Los sujetos del Ordenamiento Canónico», pp. 151-225; en *Manual de Derecho Canónico*, AA.VV; EUNSA, Pamplona, 1988.
- Fuentes Alonso, José Antonio: «La función de enseñar», en *Manual de Derecho Canónico*, AA.VV; EUNSA, Pamplona, 1988.
- Gil de Zárate, Antonio: *De la Instrucción Pública en España*; Pentalfa, Oviedo, 1995.
- Jiménez Soto, Ignacio: *Derechos y deberes en la comunidad universitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

- Magro Servet, Vicente: «Alcance competencial de las comunidades autónomas en materia universitaria», pp. 199-213; en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 27, 1999.
- Maravall Casesnoves, José Antonio: «La corriente democrática medieval en España y la fórmula 'quod omnes tangit'», pp. 173-190; en *Estudios de historia del pensamiento español*, nº 78, Madrid, 1973.
- Martínez Sierra, José Manuel: «La elección y el procedimiento electoral en la LOU. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2007 que reforma la 6/2001. Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada» pp. 279-310; en AA.VV. *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Dir. González García, Julio V. Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- Merello Arecco, Italo: «La máxima 'quod omnes tangit'. Una aproximación al estado del tema», en *Revista de estudios Histórico-Jurídicos*, págs. 163-175; nº XXVII, 2005.
- Míguez Macho, Luis: *Los Servicios Públicos y el Régimen Jurídico de los Usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- Nieto, Alejandro: *La ideología revolucionaria de los estudiantes europeos*; Ariel, Barcelona, 1971.
- Ollero, Andrés: *Qué hemos hecho con la universidad, cinco lustros de política educativa*; Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- Ornelas Delgado, Jaime: «Reflexiones en torno a la autonomía universitaria», en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, pp 30-35; No. 13, México, 2008.
- d'Ors, Álvaro: *Derecho Privado Romano*; 4ª edición, EUNSA, Pamplona, 1981.
- *Derecho Privado Romano*; 10ª edición, EUNSA, Pamplona, 2004.
- *Papeles del oficio universitario*; Rialp, Madrid, 1961.
- *Nuevos papeles del oficio universitario*; Rialp, Madrid, 1980.
- de Otto, Ignacio: *Derecho Constitucional, Sistema de fuentes*; Ariel, Barcelona, 1987.
- Pereira Menaut, Antonio-Carlos: *El ejemplo constitucional de Inglaterra*; Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.
- *Política y educación*; EUNSA, Pamplona. 1993.

- *Lecciones de Teoría Constitucional*, 2ª Edición, COLEX, Madrid, 2006.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo General*, Vol. II, Iustel, Madrid, 2004.
- Sieyès, Emmanuel-Joseph: «Ideas sobre los medios de actuación de que podrán disponer los representantes de Francia en 1789», en *El Tercer Estado y otros escritos de 1789*; edición preparada por Ramón Máiz, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.
- Sosa Wagner, Francisco: «La Autonomía Universitaria, Un mito que confiere poder», pp. 103-128; en AA.VV. *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Dir. González García, Julio V. Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- *El mito de la autonomía universitaria*, 3ª Edición, Civitas, Madrid, 2007.
- Souvirón Morenilla, Jose María; y Palencia Herrejón, Fernando: *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, Granada, 2002.
- Tardío Pato, Jose Antonio: *El derecho de las universidades públicas españolas*; PPU, Barcelona, 1994.
- Torres Muro, Ignacio: *La autonomía universitaria. Aspectos Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- Touchard, Jean: *Historia de las ideas políticas*, p. 172, 6ª Edición, Tecnos, Madrid, 2006.
- Zambonino Pulito, María: «Las Universidades Públicas como Administraciones Públicas. Bases de su creación y régimen jurídico», pp. 167-204; en AA.VV. *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Dir. González García, Julio V. Aranzadi, Cizur Menor, 2009.