

Informe de la Academia sobre el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria

Esta Real Academia de Ciencias Morales y Políticas viene dedicando el presente Curso al estudio de los diversos aspectos de la autonomía. En la Junta Ordinaria del día 24 de marzo se disertó sobre el tema de la Ley de Autonomía Universitaria, que mereció especial atención por parte de todos los Académicos asistentes, hasta el punto de que se acordó por unanimidad elaborar un Informe sobre el Proyecto de dicha Ley para elevarlo al Gobierno de la Nación, en uso de la facultad que confiere a la Academia el artículo 3 de su Reglamento de 19 de enero de 1971. Este Informe, sometido a la Junta Ordinaria de 31 de marzo de 1981, fue aprobado por la misma. Su texto es el que a continuación se transcribe.

No ha sido intención de la Academia realizar un estudio exhaustivo del Proyecto de Ley Orgánica dictaminado por la Comisión de Universidades e Investigación del Congreso de los Diputados, sino tan sólo someter a la atención del Gobierno algunos extremos que considera de especial relieve.

El Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria presenta ciertos aspectos que pueden redundar en menoscabo de dicha autonomía.

La Asociación Internacional de Universidades, en su cuarta Conferencia General celebrada en Tokio en el verano de 1965, precisó el alcance de la autonomía universitaria. Según dicha Conferencia, la autonomía universitaria exige los siguientes requisitos:

«1.º Cualesquiera que sean las formalidades de los nombramientos es preciso que las Universidades puedan elegir su propio personal docente.

2.º La selección de estudiantes debe incumbir a las Universidades.

3.º Han de ser Universidades quienes fijen los planes de estudios y establezcan el nivel necesario para cada grado o diploma. En los países donde los grados y diplomas, o el ejercicio de las profesiones, están regulados por la Ley, importa que las Universidades participen efectivamente en la definición de los planes de estudios y en la determinación de los niveles.

4.º Cada Universidad ha de decidir en último caso acerca de los programas de investigación que vaya a desarrollar.

5.º Las Universidades deben poseer, dentro de amplios límites, capacidad decisoria para repartir entre sus diferentes actividades los recursos de que dispongan: para locales o equipo, gastos de capital o gastos corrientes.»

(Asociación Internacional de Universidades. Rapport de la cuarta Conferencia General. París, 1966, págs. 113-114.)

Pues bien, el Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria dictaminado por la Comisión de Universidades e Investigación del Congreso de los Diputados, por lo que respecta a las Universidades Públicas, no confía el gobierno de la Universidad a la propia Institución, lo encomienda, en su artículo 28, a un «Consejo de Universidad» integrado mayoritariamente por personas ajenas a la misma. En efecto, según dicho artículo, «El Consejo de Universidad estará compuesto por: El Rector, ocho representantes del Consejo Académico elegidos por éste (uno de los cuales habrá de ser el Gerente) y ocho representantes sociales por partes iguales de los siguientes Organismos:

- Comunidades Autónomas o, en su defecto, Diputaciones.
- Organizaciones Sindicales.
- Asociaciones empresariales.
- Colegios Profesionales.

Ninguno de los integrantes de la representación social podrá ser miembro de la comunidad universitaria».

Si se tiene en cuenta que el Gerente ha de ser nombrado entre funcionarios de Cuerpos de la Administración Civil del Estado y que su cargo es incompatible con el ejercicio de la función docente, según el mismo artículo 28, resulta que de los diecisiete componentes del Consejo de Universidad, nueve son ajenos al Claustro universitario. Por tanto, en definitiva, el gobierno de la Universidad se entrega a personas no pertenecientes a la Institución universitaria. De ello resulta que no debe hablarse de autonomía, sino más bien de heteronomía universitaria.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 2 de febrero de 1981, ha declarado que la Constitución «delimita el ámbito de los poderes autónomos circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sea necesario para satisfacer el interés respectivo».

De ahí se deduce que la Universidad, para ser autónoma, ha de tener ella misma la plena competencia para «la gestión de sus respectivos intereses», y que esta gestión no debe dejarse en manos de personas no pertenecientes a la Institución universitaria, como podría ocurrir si prospera la composición del Consejo de Universidad establecido en el artículo 28 del Proyecto de Ley.

Un Ente autónomo sólo puede hallarse supeditado al Estado, representante del interés general, pero no expuesto a depender de los criterios de Organizaciones sindicales, Asociaciones empresariales, ni Colegios profesionales, aunque todos ellos deban ser debidamente considerados. A propósito de esta afirmación, puede citarse otro párrafo de la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional en el que se dice «que la Constitución contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución».

Parece evidente que ni las Organizaciones sindicales, ni las Asociaciones empresariales, ni los Colegios profesionales, ni todos ellos conjuntamente, pueden, a través del Consejo de Universidad, ocupar una posición de superioridad sobre la Universidad, si ésta ha de ser autónoma.

De otra parte, dada la composición de los representantes sociales en el Consejo de Universidad, no sería infundado considerar un cierto riesgo de politización de ésta.

No parece, sin embargo, suficiente modificar la proporcionalidad en el sentido de disminuir el número de los «representantes sociales». Más bien deberían éstos desaparecer del Consejo por no pertenecer a la Universidad. Los intereses generales, a los que la Universidad ha de servir, están representados por el Estado y no por otras entidades.

El Estado no debería dimitir de sus obligaciones para con los intereses generales de la sociedad ni transferir sus derechos a quienes representan intereses no específicamente universitarios. Podría resultar adecuada la modificación o incluso la supresión del Consejo de Universidad, o bien asignarle una función asesora y consultiva.

Tampoco parece óptima la composición del Claustro provisional de la Universidad, tal como viene establecido por la Disposición Transitaria primera (25 por 100 de Catedráticos y Profesores Agregados, 20 por 100 de Catedráticos de Escuelas Universitarias y Profesores Adjuntos, 15 por 100 de profesorado y personal investigador no encuadrado en las categorías anteriores, 10 por 100 de personal de Administración y Servicios y 30 por 100 de estudiantes), según la cual, aparte de incluir personas que no deben ser claustrales por no pertenecer a la comunidad universitaria, se observa que el profesorado numerario está en minoría. Debe resaltarse la importancia de este Claustro provisional toda vez que se le encomienda la elaboración de los Estatutos de la Universidad y es de suponer, por tanto, que tenderá a reflejar su propia composición en dichos Estatutos.

La Ley dice, en su artículo 3, que las Universidades asumen y desarrollan sus funciones como «servicio público». Esta expresión no parece muy afortunada, porque, en sentido estricto, sólo son servicios públicos los servicios prestados por la Administración Pública o por una persona o entidad a la que se otorgue la concesión administrativa correspondiente (que está sujeta a caducidad y reversión) y cuyo régimen esté regulado por normas de Derecho Administrativo. Aunque la función de las Universidades sea de interés general, no convierte necesariamente en

servicio público a las Universidades privadas, puesto que éstas se crean en virtud de la libertad que expresamente reconoce la Constitución en su artículo 27.6 a las personas físicas y jurídicas.

Tal vez no sea aconsejable la discriminación que hace la Ley en su artículo 9.º y concordantes entre las Universidades públicas y privadas. De hecho, las privadas se caracterizan por estar privadas de financiación estatal (art. 14.4), y por el distinto trato que se da a los Rectores de éstas en el Consejo General de Universidades (art. 69).

La Constitución y la Declaración Universal de los Derechos Humanos garantizan a las personas físicas y jurídicas el derecho a la creación de centros docentes. Parte integrante de este derecho es el apoyo económico equitativo del Estado a las Universidades privadas, pues de otro modo la libertad de enseñanza se vería discriminada por la desigualdad económica y se vulneraría el artículo 27.8 de la Constitución, según el cual: «Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca».

También llama la atención el hecho de que el Proyecto de Ley no garantiza el derecho a recibir la enseñanza universitaria en la lengua oficial del Estado, lo cual parece desconocer el derecho de todos los españoles a usar esta lengua, reconocido en el artículo 3.1 de la Constitución.

El Proyecto de Ley institucionaliza la actual situación global en la que la docencia se ve mayoritariamente confiada a Profesores No Numerarios (es decir, que no han sido sometidos a procedimiento selectivo uniforme alguno) mediante:

a) La mera institucionalización de la existencia de dicho Profesorado (art. 49.1);

b) La equiparación de funciones entre Profesores Numerarios y No Numerarios (art. 49.7), con el agravante adicional de garantizar a los actuales Profesores de todos los tipos la permanencia en sus empleos durante cuatro años, sin ninguna clase de salvedades (Disposición adicional quinta);

c) La autorización de que los Profesores no Catedráticos puedan constituir hasta el 75 por 100 del total del Profesorado en cada Universidad (art. 50.4).

El Proyecto de Ley no establece la mínima exigencia de titulación para la docencia universitaria ordinaria, que debiera ser el grado de Doctor, y confirma la no exigencia de esta titulación para ciertas categorías de Profesorado Numerario (Profesores Agregados de Escuelas Universitarias; art. 58.3), y hasta elimina la exigencia de dicha titulación para el ingreso en el Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad (art. 51).

El Proyecto de Ley permite el nombramiento indiscriminado de Profesorado universitario, y al parecer hasta lo fomenta haciendo posible que su contratación se lleve a cabo sin ninguna clase de requisitos uniformes de selectividad para el conjunto de las Universidades españolas, con la posibilidad expresa de que el Profesor así incorporado a la docencia universitaria se convierta en Catedrático Permanente en igualdad de funciones con el Catedrático nombrado en virtud de prueba selectiva nacional y uniforme, si cumple el único requisito de haber permanecido durante un período de ocho años en calidad de Profesor contratado (arts. 49, 50 y 59).

El artículo 59.3 dice que la contratación del Profesorado se realizará en cada Universidad en virtud de Concurso Público. No regula, quizás por considerar que es materia reglamentaria, quiénes han de formar los tribunales que deberán juzgar los Concursos, ni qué bases mínimas de exigencias han de reunir las pruebas del Concurso, ni establece unos requisitos mínimos uniformes para todas las Universidades españolas, de donde resulta que no se sabe quién, ni cómo, ni en virtud de qué principios, se seleccionará al Profesorado universitario.

Tememos que el contenido del Proyecto relativo al Profesorado difícilmente lograría la mejora que se pretende de la situación universitaria. Conseguiría tal vez alguna ventaja, como la posibilidad de libre adscripción del Profesor Numerario a una Universidad, la exigencia de dedicación exclusiva (aunque, en el fondo, más aparente que real) o la instauración, ya admitida en la actualidad, pero no cumplida del «año sabático». Empeoraría, sin embargo, en ocasiones, la situación presente. Como ejemplo de ello, puede citarse la disposición transitoria duodécima que permite al Gobierno durante cinco años nombrar por Decreto Catedráticos Extraordinarios, sin exigir título académico y sin necesidad de consultar a los especialistas de la misma disciplina.

Por último, parece que el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria contiene numerosos preceptos de carácter reglamentario. De ahí su gran extensión, con 69 artículos, cinco disposiciones adicionales, 12 disposiciones transitorias y tres disposiciones finales. Tratándose de una Ley Orgánica relativa al desarrollo de un derecho fundamental, el derecho a la autonomía de las Universidades reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución, el Proyecto de Ley podría limitarse a regular las características fundamentales de dicha autonomía universitaria, dejando para un Reglamento la regulación detallada de los aspectos no fundamentales.

Madrid, 31 de marzo de 1981.