LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA Y LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA *

LUIS GARCIA SAN MIGUEL

Catedrático de Filosofía del Derecho
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de Alcalá

Aunque no soy especialista en las ciencias de la educación, sí soy educador universitario y he pensado que lo que quizás pudiera interesaros, de lo poco que sé, sería una consideración crítica de nuestra Ley de Reforma Universitaria, que es la norma que regula nuestra educación superior y posiblemente una de las más democráticas del mundo occidental. A ello dedicaré la mayor parte de mi exposición. Pero antes permitidme algunas breves referencias históricas a épocas anteriores, sin las que difícilmente se entiende el presente.

Durante la mayor parte del franquismo los catedráticos universitarios (que como sabéis constituían y constituyen el escalón superior de nuestro cuerpo de enseñantes) asumían casi exclusivamente la labor docente. Había algunos profesores de categoría algo inferior, los llamados auxiliares y encargados de curso, pero eran pocos y su prestigio y retribución netamente inferiores a los de los catedráticos.

Por otra parte, y de acuerdo en esto con la estructura autoritaria del régimen del general Franco, los cargos académicos eran nombrados por el Ministerio: el ministro nombraba al Rector, quien, a su vez, nombraba a los Decanos. Los catedráticos eran

* Conferencia pronunciada en el Congreso de la CREFAL, en Patzcuaro (Michoacán), en enero de 1996.

una especie de señores absolutos pero su jurisdicción no sobrepasaba los límites de la cátedra. En todo lo que se refería a la vida universitaria el Decano decidía a las órdenes del Rector: desde la confección de los horarios al cuidado del edificio.

En esta universidad en la que el catedrático era el rey se fraguó aquella rebelión juvenil que se llamó Mayo del 68, que comenzó en el campus de Berkeley, tuvo en París su explosión más espectacular y se propagó a casi todos los países occidentales, incluyendo México. Por aquellos años me encontraba en la Escuela Mexicana de Ciencias Sociales, de la que era estudiante de maestría el doctor J. Vitelio García Maldonado, nuestro anfitrión en estos días, y aún recuerdo una gran manifestación de universitarios que, desde la ciudad universitaria, bajaba por Insurgentes hasta Reforma.

Aquella revolución incruenta, que tanta huella habría de dejar en nuestro mundo cultural, está en mi opinión en la base de nuestra estructura universitaria actual, que es, en bastantes sentidos, una especie de hijo póstumo del Mayo francés. La revolución estudiantil se planteaba como un movimiento de rebelión frente a los dos grandes sistemas rivales: el capitalismo democrático (seudodemocrático, decían los revolucionarios) y el comunismo burocrático. Era una revolución desconcertante, que no arrancaba de la necesidad y el hambre, sino de la satisfacción material. Los revolucionarios de Mayo eran hijos de la burguesía, cultos y, en muchos sentidos, privilegiados que sin embargo se levantaban contra el orden burgués.

Era, por tanto, un movimiento romántico que aspiraba a volver a etapas anteriores a la sociedad industrial, quizás a la sociedad agraria, que reivindicaba el trabajo hecho con las propias manos y, en el orden político, rechazaba las burocracias y los partidos y aspiraba a la democracia directamente rousseauiana. Rousseau y el anarquista americano Thorau eran sus antecesores, y su teórico Marcuse, uno de los miembros de la escuela de Frankfurt que enseñaba en Berkeley. Marx era también uno de sus mentores, pero más por lo que rechazaba que por lo que proponía, es decir, por su crítica de la sociedad capitalista, pero no por el capitalismo de Estado que los revolucionarios rechazaban tanto como el capitalismo occidental.

Esa mezcla de anarquismo romántico y de rebelión burguesa estuvo, como dije, en el origen de muchas de las transformaciones

que iban a experimentar nuestras universidades. Cuando Mayo estalló, las estructuras universitarias del momento y especialmente los catedráticos, como representantes del poder establecido, eran el blanco predilecto de todas las críticas. Los universitarios se oponían a las clases magistrales, pretendían convertir al profesor en algo parecido a un director de los debates, rechazaban los exámenes y, sobre todo, pedían participación en el gobierno de las universidades.

«Autogestión» era la palabra de moda en aquel tiempo. Se aspiraba a una sociedad descentralizada en la que las diversas estructuras de poder gozaran de amplia autonomía y estuvieran gestionadas por todos los que en ella participaban. En el campo de la economía los modelos eran la autogestión yugoslava y argelina, junto con el Kibuz israelí y anteriormente el movimiento cooperativista. En la universidad, «autogestión» significaba participación de todos (profesores, estudiantes y administradores) en los órganos de gobierno, directamente y no a través de representantes. De acuerdo con Rousseau se desconfiaba de la representación que siempre falsea la voluntad popular. Esta debía manifestarse en asambleas abiertas a todos y soberanas, capaces de decidir hoy una cosa y mañana la contraria. Estas asambleas, que los estudiantes celebraban frecuentemente, eran el órgano por excelencia del movimiento estudiantil. Si alguna vez se nombraban delegados para una tarea concreta, la delegación se retiraba una vez cumplida la misión encomendada y el delegado debía informar en todo momento a la asamblea y era responsable de la misma.

No se concebía una asamblea que realizara funciones que por otra parte no podría asumir por carecer de auténtico poder decisorio. La asamblea era el lugar donde se fraguaban las acciones que había que emprender contra el poder establecido. Era un órgano de lucha política, cuyo objetivo era cambiar el mundo.

Por aquellos años escribí mi libro *La sociedad autogestionada. Una utopía democrática*, uno de cuyos capítulos fue redactado en México. El libro, aparecido algo más tarde, contenía un capítulo dedicado a la universidad democrática, que estaba impregnado del espíritu de Mayo y anticipaba, en sus líneas generales, lo que luego iba a ser nuestra LRU.

El movimiento estudiantil, voluntarista e idealista, uno de cuyos más célebres eslóganes era «sed realistas, pedid lo imposible», no duró mucho. Fue como un chispazo de rebelión, un toque

de atención a la burguesía occidental, cuyos hijos se revelaban contra el padre. Pero aunque de corta duración dejó profunda huella en las universidades occidentales y desde luego en la española, que desde entonces se situó en abierta actitud crítica contra el gobierno federal del general Franco. Ciertamente éste no perdió el control de las universidades, pero sí perdió la conciencia de muchos estudiantes y profesores, que utilizaron los centros de enseñanza para su labor de agitación y crítica del régimen establecido.

Aquel espíritu anarquista y románticamente revolucionario dejó paso en las universidades a ideologías políticas del mundo occidental, especialmente y por lo que se refiere a España, a democristianos, socialistas y comunistas. Eran pocos los monárquicos y los liberales. Muchos de los actuales gobernantes y parlamentarios hicieron sus primeras armas políticas en los años siguientes al Mayo francés. Conviene tener en cuenta, sin embargo, que esas ideologías o partidos, entonces clandestinos, asumieron muchas de las aspiraciones del movimiento estudiantil.

El régimen del general Franco reaccionó llevando a cabo algunas reformas, debidas principalmente al ministro Villar Palasí y al subsecretario del Ministerio, Ricardo Díaz Hochleiner. En aquella época esa reforma parecía a muchos puramente cosmética, pero hoy, vistas las cosas con mayor serenidad, se suele reconocer que la ley de aquel ministro supuso un cambio importante en nuestros centros educativos, cambio por lo demás inevitable e impuesto por las circunstancias.

Nuestra universidad había visto crecer grandemente el número de estudiantes y los pocos catedráticos existentes eran incapaces de asumir la totalidad de la enseñanza. Se creó la figura del profesor agregado y el cuerpo de profesores titulares, ambos ya integrados por profesores funcionarios de carácter permanente. Se incrementaron los encargos de curso, generalmente ocupados por profesores jóvenes, bastantes de ellos doctores. Se decía por aquel entonces que la universidad se procuraba con estas medidas mano de obra barata, pues hubiera resultado mucho más costoso cubrir todas las plazas con catedráticos; pero lo cierto es que el régimen realizó un gran esfuerzo económico pensando equivocadamente que con ello se podía neutralizar la contestación política.

Pero la ley Villar no sólo era modernizadora, sino también en alguna medida liberalizadora. El Ministerio seguía nombrando al

Rector, pero lo hacía a partir de una terna de candidatos propuesta por la universidad, lo que constituyó un cambio considerable. En general, hoy, ya desaparecido el franquismo y ganada cierta perspectiva histórica, se suele reconocer a la reforma Villar como un paso positivo, quizás el más avanzado que podía darse en aquellas circunstancias. En la elección libre de los puestos de dirección universitaria no cabía pensar, pero Villar hizo lo posible por modernizar y liberalizar la universidad española y por responder a los nuevos retos sociales que se planteaban, especialmente a la masiva incorporación de estudiantes a las aulas. Hay que advertir, no obstante, que la experiencia de Villar Palasí no dura mucho y que los ministros trataron de frenarla, más que de continuar avanzando.

Aunque esta exposición no tiene por objeto principal analizar el proceso de lo que se ha llamado la transición a la democracia en España, me parece oportuno decir algo acerca del mismo, en la medida en que ello sea necesario para comprender las transformaciones que se produjeron en nuestro sistema educativo.

Poco antes de la muerte del general Franco, ocurrida el 20 de noviembre de 1975, se enfrentaban tres proyectos para organizar la sucesión. En primer lugar el llamado continuista que aspiraba a mantener intacto el régimen en sus rasgos esenciales, bajo la jefatura del Rey o quizás, según algunos, de un general. Los reformistas que alentaban el segundo proyecto, querían modificar el régimen realizando cambios hacia la democracia más o menos profundos, pero no estaba claro hasta dónde querían llegar los diversos sectores. Probablemente algunos, los más moderados, querían cambios más o menos cosméticos que mantuvieran el poder en manos del ejecutivo. Otros quizás querían llegar a una democracia de tipo occidental, con legalización de los partidos políticos.

Lo que tampoco estaba claro es si estos reformistas más avanzados o radicales querían legalizar el partido comunista, el partido que el régimen del general Franco había considerado siempre como su gran rival. Se trataba ciertamente de un punto delicado, pues el intento de legalizar al comunismo chocaba con la opinión del ejército, cuya previsible reacción podía dar al traste con todo el proceso democratizador. Por otra parte, resultaba difícil mantener al comunismo en la ilegalidad, lo que hubiera dejado coja a la naciente democracia y la hubiera convertido en inaceptable para muchos de los partidos democráticos occidentales.

Ya conocemos el desenlace: el presidente Suárez, en un rasgo de audacia, tomó la doble decisión de disolver el partido único, la vieja Falange, y legalizar al partido comunista. Fue un momento delicado que finalmente resultó aceptado por todos, aunque probablemente, en el caso del ejército, por sentido de la disciplina pero con profundo resentimiento. Este rechazo cristalizaría más tarde en el intento de golpe de Estado del comandante Tejero, el 23 de febrero del 81.

Lo esencial del proyecto reformista era, en definitiva, el propósito de mantener el control del proceso en manos del Gobierno sucesor del general Franco; por tanto, del Rey y del presidente Suárez.

La oposición al franquismo (tercer proyecto) aspiraba, por supuesto, a controlar el proceso de cambio, para lo cual pretendía asumir el poder de manera inmediata, a través de un gobierno provisional encargado de abrir un proceso constituyente. La oposición pensaba, no sin cierto fundamento, que los antiguos colaboradores de Franco no podían, ni tampoco debían (pues no estaban legitimados para hacerlo) dar paso a la democracia. Pero este proyecto de la oposición al franquismo chocaba con fuertes resistencias que lo convertían en inviable o, al menos, en muy difícil, resistencias procedentes principalmente del ejército que seguía siendo fiel a la esencia del franquismo y no estaba dispuesto a que sus antiguos enemigos tomaran el poder y pudieran pedir cuentas a los partidarios y colaboradores del régimen anterior.

Como es sabido, algunos antiguos colaboradores del general Franco, bajo el liderazgo del presidente Suárez y del partido Unión del Centro Democrático, controlaron y dirigieron el proceso de cambio hacia la democracia, una democracia de tipo occidental, con legalización de todos los partidos, incluido el comunista. Los antiguos falangistas también fueron legalizados, pero ahora ya no como partido único, sino como un partido más, capacitado para participar en el proceso electoral.

Pues bien, de este proceso complicado que encontró numerosos obstáculos en su camino, procedentes unos del ejército y de los grupos de ultraderecha y otros de la ultraizquierda y especialmente del terrorismo y que finalmente acabó consolidando el sistema democrático actual, conviene destacar dos características que me parecen especialmente relevantes para los efectos de la presente exposición: por una parte, la ausencia de revanchismo o revisión

del pasado, y, por otra, el espíritu de consenso que presidió todo el proceso. Ambas circunstancias dejaron sentir su influencia sobre la normativa de nuestras universidades. Veámoslo brevemente por separado.

Una de las condiciones de cambio hacia la democracia, no siempre explícita pero tácitamente admitida por todas las fuerzas políticas, era que a nadie se le pedirían cuentas por su pasado. Ni los antiguos franquistas podían exigir responsabilidades a la izquierda y especialmente al partido comunista por los crímenes que, según ellos, ese partido había cometido, ni tampoco los comunistas podían exigirselas a los antiguos partidarios de la dictadura. Unos y otros estaban obligados a convivir en la nueva situación.

Y esto trajo como consecuencia que aunque la estructura política cambió muchas cosas de la situación anterior, en el campo económico, cultural y también educativo quedaron en pie. Luis González Seara, ministro de Educación de la UCD, el inspirador del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, que no llegó a aprobarse, expresa esa situación en estos términos: «La reforma universitaria, si quiere ser aplicable, ha de partir de una base realista, que responda a las circunstancias de la sociedad española actual, huyendo de fórmulas idealistas, pensadas desde el plano de la sociedad abstracta... Una institución tan compleja como es la universidad y un servicio público de tantas raíces y repercusiones sociales como es el de la enseñanza superior no pueden ser sometidos a cambios radicales de la noche a la mañana, haciendo tabla rasa de situaciones que no pueden ser ignoradas y que, en muchas ocasiones, interesa conservar y renovar» (*El País*, octubre de 1978). Eso explica la persistencia de muchos de los elementos tradicionales, procedentes no sólo de la época franquista, sino incluso de las anteriores, en la nueva situación. El penúltimo ministro de Educación de la UCD, Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona, me decía gráficamente hace poco: «Aplicábamos leyes antiguas con espíritu nuevo». No se quería hacer tabla rasa del pasado.

El otro elemento era el consenso. El presidente Suárez y su partido la UCD trataron de consensuar su política con el resto de las fuerzas políticas y especialmente con el PSOE, el principal partido de la oposición. A ello se veían en cierto modo obligados por el hecho de carecer de una mayoría absoluta, lo que les obligaba a negociar permanentemente los votos en el Parlamento.

Pero también contribuía a este espíritu de consenso la convicción fuertemente arraigada entre los reformadores, de que un proceso tan complejo como la transición difícilmente podía llevarse a buen término si no contaba con el apoyo de todos. Consenso era la palabra mágica en aquellos días.

Y esto obligaba a la UCD, en realidad un partido de derecha moderada, a asumir muchas de las propuestas de la izquierda. De este partido quizás pudiera decirse lo que un político italiano, Fanfani, si mal no recuerdo, decía de la democracia cristiana de su país: «Es un partido de derechos que, con los votos del centro, hace una política de izquierdas». En el orden de la política laboral, económica y fiscal la UCD introdujo reformas que debería haber realizado la izquierda. Y esto se aplica también a la política educativa: la UCD asumió algunas de las reivindicaciones de la izquierda o al menos las toleró. Así, por ejemplo, los estatutos de algunas universidades ya incorporaban representantes estudiantiles, y González Seara habla en el artículo antes citado de la necesidad de «establecer unos nuevos órganos de gobierno, que aseguren la participación de todos los sectores de la Universidad» (octubre de 1978). Y en una conferencia pronunciada ante el Consejo de Europa, en 1980, afirmaba que en el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, que estaba preparando, «se garantizaba una representación mayoritaria (60 por 100 como mínimo) al personal docente», lo que indica que el 40 por 100 restante se reservaba para estudiantes y administradores. La Ley de Reforma Universitaria de 25 de febrero de 1983, inspirada por los socialistas, no modificó lo esencial del proyecto centrista, aunque sí aportó algunos elementos de su propia cosecha, de los que el principal quizás fuera aquel espíritu asambleario en el que habían vivido, cuando estudiantes, muchos de los dirigentes socialistas que al llegar al poder tenían poco más de treinta años. Fue así como el espíritu de Mayo, al amparo de las especiales circunstancias que vivía nuestro país, penetró en nuestra legislación universitaria. Otros países occidentales que vivían una situación política más democrática y estable fueron, paradójicamente, más resistentes a aquel viento de cambio que, por un momento, sacudió nuestras universidades, también la mexicana. Nuestro país fue más vulnerable en la medida en que era menos democrático y en que nuestro partido socialista estaba más radicalizado.

Cabe decir en resumen de lo hasta aquí expuesto que a partir de nuestra transición a la democracia se produce en España un

proceso democratizador en un triple sentido: aumentar la autonomía de la universidad respecto del Ministerio (aunque en este punto el avance fue menor que en otros, sobre todo en el plano presupuestario), nombrar por elección los órganos de gobierno y ensanchar la base electoral, dando participación en claustros y Juntas de Facultad a estudiantes y administrativos, un camino que daría entrada a los sindicatos de la Universidad, a lo que luego nos referiremos con mayor detalle.

Este proceso culminaría con la llegada del PSOE al poder, en octubre del 82. Ya dije antes que en todo aquel proceso democratizador el socialismo había tenido mucha influencia como principal partido de la oposición. A su llegada al poder una de sus primeras preocupaciones fue aprobar una ley de reforma universitaria, la llamada LRU de 1983, que es la norma que rige nuestras universidades actualmente.

Como creo que a ustedes les interesarán más los caracteres generales que los detalles, expondré los que, a mi juicio, constituyen los rasgos esenciales del funcionamiento de nuestros centros superiores de enseñanza según esa ley. Algunos ya han quedado expuestos en lo anterior: electividad de los cargos, amplia participación de todos los estamentos universitarios y penetración sindical. A ellos habría que añadir la colegialidad de las decisiones y una cierta indefinición de funciones, de manera que las de muchos órganos se superponen y, por otra parte, realizan unas tareas que, utilizando el lenguaje político convencional, son a la vez de naturaleza legislativa y judicial. Diré algo de cada una de estas características tratando de referirme no sólo al aspecto legal, sino al funcionamiento práctico de la institución.

En primer lugar, la elección de los cargos. El artículo 18 de la LRU dice: «el Rector... será elegido por el Claustro entre los Catedráticos de Universidad»; y el artículo 21, refiriéndose a los Decanos, establece: «serán elegidos de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos de la Universidad». En la práctica es la Junta de Facultad quien los elige. El procedimiento es irreprochablemente democrático en principio, quizás más que en otras universidades occidentales en las que los rectores y decanos no siempre son elegidos por la comunidad universitaria en su conjunto, sino por un órgano más reducido, como pudiera ser el *board of governors* de las universidades americanas o designados por el Ministerio como en las francesas. Pero, como suele ocurrir a menudo, la práctica va por otro camino.

Por de pronto el rector tiene su equipo de vicerrectores, que él designa libremente, lo que equivale a decir que dispone de una especie de organización (no sólo los vicerrectores, sino el personal administrativo a su servicio, teléfonos, secretarías, etc.) que le presta una gran ayuda en la campaña electoral, un equipo del que no disponen otros candidatos de oposición que se encuentran en franca desventaja en este terreno.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el rector es elegido por el claustro, que es un órgano amplio, de unas cuatrocientas o quinientas personas, variable según las universidades e integrado, como dije, por representantes de los tres estamentos universitarios. Ahora bien, como no son muchos los que quieren presentarse a las elecciones para formar parte del claustro, lo que consideran una pérdida de tiempo, el rector puede influir en esa elección animando a concurrir a personas de su confianza. Los otros candidatos no pueden hacerlo, ya que sólo existen como tales candidatos en el momento de la elección del claustro. Tendría que haber un equipo de oposición trabajando con mucha antelación en la preparación de la campaña, pero en la práctica eso no se produce.

Nada de lo que estoy diciendo está escrito en ninguna ley y puede variar de una universidad a otra, pero el resultado de este proceso suele ser que, aunque en teoría es el claustro quien elige al rector, en alguna medida es el rector quien influye en la elección del claustro, para luego hacerse elegir por él. Que esto es lo que suele ocurrir se demuestra en el hecho de que, en la mayor parte de nuestras universidades, quien ha sido elegido una vez suele ser reelegido en sucesivas ocasiones, hasta el punto de que hay quien lleva quince o más años como rector.

Los posibles candidatos rivales conocen el funcionamiento del sistema y son pocos los que se animan a concurrir a la elección. Incluso se da el caso de que el rector es el único candidato a la reelección.

Todo ello se basa en un cierto ambiente de apatía que reina entre muchos de nuestros universitarios, ya muy distantes del entusiasmo de Mayo del 68. En efecto, nuestra ley, si no exige, posibilita una gran participación de los universitarios y, en buena medida, convierte a los profesores en administradores, un poco a la manera de las universidades norteamericanas, al exigir que rectores, decanos, vicerrectores y directores de departamento sean

profesores. Pero esto, que incrementa su trabajo no aumenta proporcionalmente su sueldo, pues el desempeño de estas funciones está escasamente retribuido. Por otra parte, la participación en los órganos de gobierno, como representantes de alguno de los tres sectores, tampoco está retribuida y consume bastante tiempo. En estas condiciones no tiene nada de extraño que, con la excepción de unos pocos que tienen afición a la política universitaria, la mayoría se resiste a participar en reuniones que le interesan poco y que no tienen apenas repercusiones en su *status*. Es esta apatía la que hace posible la influencia del equipo rectoral en un claustro que luego lo elegirá a él.

Entiéndase bien. No quiero decir que la elección no sea democrática. Sin duda lo es, pues los universitarios son absolutamente libres de votar o no hacerlo y de presentarse o no como candidatos a las diversas elecciones. Lo que únicamente quiero decir es que el funcionamiento práctico del sistema favorece la continuidad en los cargos de las personas, no sólo del rector, sino también de los decanos. Por lo demás esto mismo ocurre en los sistemas políticos nacionales en los que el presidente tiene ventajas sobre sus rivales. El ejemplo norteamericano es muy ilustrativo en este sentido.

La segunda característica que quisiéramos analizar es la participación de todos los sectores universitarios en los órganos de decisión. Este es uno de los rasgos más peculiares de nuestra universidad y, como no podía ser menos, de los más discutidos.

Hay quien añora, en efecto, la vieja universidad de catedráticos, en cuyo gobierno estudiantes y administradores no tenían intervención, si bien hay que tener en cuenta que durante el franquismo el sindicato de estudiantes (SEU), al que por cierto todos debían afiliarse obligatoriamente, desempeñaba cierta actividad crítica, más o menos controlada, que le dotaba de cierta influencia y el delegado del sindicato oficial participaba en los órganos de gobierno.

Pero el rechazo de la representación estudiantil en órganos de gobierno no obedece sólo a la rutina o al conservadurismo. Hay, en efecto, razones objetivas que pudieran esgrimirse y se esgrimen de hecho. La principal de todas es quizás que los estudiantes carecen de capacidad para participar en decisiones tales como el contrato de un profesor o la admisión de una tesis doctoral en las que de hecho participan. Y algo parecido pudiera decirse de los administradores.

Estas razones no carecen de fundamento. Lo sensato sería quizás reservar ciertos asuntos, como los mencionados, a la decisión exclusiva de los profesores, permitiendo en cambio la participación de los otros dos sectores en asuntos generales o en aquellos que no requieren una especial cualificación técnica. Pero, como a menudo ocurre, la práctica va resolviendo los problemas.

En efecto, aunque en teoría estudiantes y administrativos tienen la posibilidad de decidir acerca de cuestiones que sobrepasan su competencia, a menudo no lo hacen porque ellos mismos se mantienen voluntariamente al margen. Y así es frecuente ver cómo en las juntas de Departamento, administradores y estudiantes permanecen la mayor parte del tiempo silenciosos y sólo intervienen en aquellos asuntos que directamente les conciernen. Su participación es más simbólica que real. Lo que en realidad disgusta a los más conservadores no son las posibles disfunciones creadas por la participación, sino sencillamente el hecho de que personas consideradas de inferior jerarquía se sienten al lado de las de jerarquía superior. Es a menudo una cuestión de prestigio y no de eficacia de la institución o de la función a desempeñar.

Otra característica de nuestra universidad es lo que pudiéramos llamar relativa sindicalización. No sólo se trata de que los sindicatos representen a los trabajadores contratados por la universidad en sus negociaciones salariales. Se trata de que en los órganos de gobierno (el Claustro, la Junta de Gobierno) se encuentran algunas personas que son miembros de determinados sindicatos e incluso, en ocasiones, reciben un sueldo por realizar su tarea. De manera que esta actividad desborda ampliamente el campo de lo puramente laboral para incidir en los asuntos generales de la universidad. Se trata de una influencia, ciertamente limitada a unos pocos casos, de los sindicatos en el gobierno de la institución universitaria.

Características de nuestra LRU es también la colegiación de la toma de decisiones. Aquí podemos ver de nuevo el eco lejano del Mayo francés y del asamblearismo. En nuestra universidad hay órganos unipersonales, como el rector, los vicerrectores y los decanos, como no podía ser menos; pero lo peculiar de nuestra situación es que estos órganos unipersonales tienen legalmente escaso margen de decisión y quienes deciden son órganos colectivos: el Claustro, la Junta de Gobierno, las comisiones de la misma y la Junta de la Facultad.

Veamos el ejemplo más frecuente de toma de decisiones: un vicerrector elabora un proyecto digamos que para convocar becas o la concesión de un premio. Pues bien, ese proyecto ha de ser discutido en comisión, quien supongamos que lo aprueba. El dictamen de esta comisión pasa luego a la Junta de Gobierno, que a su vez lo rechaza, lo aprueba o lo modifica. Como en el Mayo francés, se desconfía de la decisión individual y se potencia la colectiva. Y esto conlleva el problema de que estos órganos colectivos, que constantemente han de tomar decisiones administrativas, a veces de carácter nimio, pueden perderse en discusiones interminables. Esto ocurre especialmente con la Junta de Gobierno, que es el máximo depositario del poder dentro de la Universidad, pues como ya sabemos el equipo rectoral (rector y vicerrector) ha de refrendar sus decisiones ante la Junta de Gobierno. Ahora bien, esta Junta de Gobierno, integrada por unas cincuenta personas aproximadamente, tiene la estructura de un Parlamento y, sin embargo, realiza en buena medida funciones ejecutivas o administrativas. Y, como según se ha dicho muchas veces, las asambleas son aptas para deliberar y legislar pero no para administrar, resulta que nuestras Juntas de Gobierno realizan funciones para las que no están bien dotadas y funcionan, a menudo, torpemente.

Claro está que también aquí la práctica va poniendo las cosas en su sitio, pues aunque la acción del equipo rectoral se ve constantemente mediatizada por los órganos colectivos, que pueden aprobarla o rechazar sus iniciativas, en la práctica ese equipo, que viene a ser el equivalente de lo que sería el gobierno de la nación, casi siempre impone sus proyectos. No tiene las manos totalmente libres, pero dispone de un amplio margen de maniobra y, en definitiva, puede decirse que es el centro de la vida universitaria.

Con ello ya está señalada otra característica de nuestra universidad: la indefinición de funciones. No ocurre como en el gobierno nacional, donde el legislativo legisla, el ejecutivo ejecuta y el judicial aplica la ley a los casos concretos. Ciertamente que como muchos autores han señalado, y yo mismo en mi libro *La crisis de la izquierda*, la división de poderes no es tan clara ni rígida como los clásicos pensaron, pues todos ellos realizan tareas propias de los otros: el gobierno en cierta medida legisla y el parlamento juzga. Por otra parte, como ya Kelsen señalaba, el juez, con su sentencia, crea normas individuales. Pero, en líneas generales, creo que cabe seguir hablando de una división de poderes que básicamente realizan tareas diferentes. En nuestra universidad la confusión es

mucho más amplia. Los órganos, especialmente el Claustro y la Junta de Gobierno, realizan tareas legislativas (por ejemplo, estableciendo los criterios para que los profesores puedan ausentarse al extranjero) junto a otras de índole administrativa, por ejemplo, nombrando a determinada persona profesor emérito, concediendo una condecoración o firmando un convenio de colaboración con una universidad extranjera. La Junta de Gobierno, que de hecho, es el órgano colegiado supremo, lo mismo aprueba el reglamento por el que ha de regirse una Facultad (una norma de carácter general) que establece el día en que ha de celebrarse el día del patrón de esa Facultad (una decisión individual).

Digamos finalmente que nuestras universidades disponen de cierta limitada autonomía. La limitación proviene principalmente del presupuesto que la universidad recibe del Estado. Nuestras universidades no se autofinancian como las privadas norteamericanas que han de procurarse sus propios recursos. Por otra parte, la limitación proviene de la LRU, que establece una estructura general común a todas las universidades, si bien en ese marco cada una elabora sus propios estatutos. Así, por ejemplo, en la elaboración de los planes de estudios las universidades han de incluir asignaturas llamadas «troncales», comunes a todas las Facultades del país.

Pero hay un punto en que la autonomía supuso un cambio importante respecto del sistema anterior: el nombramiento de profesores. Anteriormente los Tribunales se integraban por algunos miembros elegidos por sorteo y otros nombrados por el Ministerio, sin que la universidad local interviniese para nada. Ahora la universidad cuya plaza ha de proveerse puede designar dos miembros de los cinco que integran el Tribunal. Los otros tres se designan por sorteo. Ahora bien, como quien en realidad designa los dos miembros es el Departamento del que el candidato forma parte, éste tiene muchas mayores posibilidades de ser elegido que los candidatos procedentes de otras universidades, lo que convierte el acceso a las plazas en menos dificultoso y, en principio, rebaja la calidad. Hoy es más fácil ser catedrático de lo que lo era antes.

Este, junto con el problema de la participación, constituye el aspecto más discutido de nuestra legislación universitaria, una legislación muy democrática en algún sentido, bastante asamblearia y moderadamente autónomica, y favorecedora de la endogo-

mía, a la que, a mi juicio, hemos llegado por las circunstancias políticas que nos tocó vivir a la muerte del general Franco. Cabe preguntarse si un partido conservador, vencedor de las elecciones, va a querer y poder modificarlos. Pronto saldremos de dudas. Gracias por su atención.