
MARIANO PESET
(Universidad de Valencia)

Autonomía universitaria y libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX

*I. Introducción. II. Llegan los liberales... III. El modelo centralista de los moderados.
IV. Los deseos de autonomía. V. Un proyecto más ambicioso, un nuevo fracaso.
VI. Los años de la Dictadura. VII. Los años de la República.*

I. INTRODUCCIÓN

Las universidades del antiguo régimen constituían un mundo intelectual muy lejano a nuestros días. De origen eclesiástico, poseían unas rentas propias y unos poderes –sus autoridades y claustros– que gozaban de una cierta autonomía. Salamanca pudo contar con un rector escolar, que se elegía por el claustro de consiliarios, también estudiantes, cada año; sus claustros determinaban sobre las normas académicas, e incluso cuando una visita o inspección del rey reformaba estatutos, debían ser aceptados por el claustro en pleno. En otras universidades poseían menor fuerza los escolares y la corporación de doctores: así, las dominicas de Ávila, Almagro u Orihuela estaban sujetas en mayor o menor grado al prior y convento, la jesuita de Gandía al rector y al prepósito general. También las que se establecieron en el seno de un colegio –Alcalá de Henares la más famosa y mayor– vivían subordinadas a los colegiales. Es decir: otra institución dominaba a profesores y doctores. En la Corona de Aragón era con frecuencia el municipio quien nombraba rector y catedráticos. En suma, la autonomía –la posibilidad de darse normas y administrar su patrimonio– era muy diferente en unas y otras. Salamanca o Valladolid la lograron, mientras otras vivieron bajo el poder de un colegio, una orden religiosa o un municipio ¹.

¿Hasta qué punto tenían los viejos teólogos o canonistas, los médicos y los juristas, libertad en sus explicaciones? La ortodoxia estaba vigilada desde la Inquisición, aun en tiempos ilustrados, en que se persigue al catedrático salmantino Ramón de Salas por sus ideas. No era necesario que las vertiesen en la cátedra, pues bastaba la sospecha o la tenencia de obras prohibidas ². Los índices inquisitoriales y la censura del libros por el

¹ Con mayor amplitud, Mariano PESET: "La organización de las universidades españolas en la Edad moderna", en Andrea ROMANO (ed.): *Studi e diritto nell'area mediterranea in età moderna*, Mesina, 1993, págs. 73 a 122.

² Mariano y José Luis PESET: *La Universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Madrid, 1974, págs. 178 y 179; Sandalio RODRÍGUEZ

poder real indician suficientemente esta situación. Pero incluso se les señalaba con toda rigidez en las constituciones y estatutos de cada una de las universidades las materias que debían explicar en su cátedra. Las cátedras de Derecho llevan como título el libro que se explica —*Digesto, Instituta, Decreto*, etc.— y de su respectivo libro señalan las normas académicas qué partes se han de exponer en cada tiempo. En Teología se indicaba el autor escolástico a seguir, y en Medicina, Galeno o Hipócrates servían de texto ³. En tiempos de Carlos III, con la expulsión de los jesuitas y la reforma de los colegios mayores, se intervino en la regulación de grados, oposiciones a cátedra y planes de estudio de las universidades, pero apenas se alteró la vieja estructura de las mismas: en Salamanca, dejó de ser rector un escolar y se exigió que fuera, por dos años, un licenciado o doctor. En Alcalá, modificado el peso que tenía el Colegio Mayor de San Ildefonso, se transfirió el poder al claustro de doctores... Sobre todo, se pretendió establecer sendos planes en cada universidad, que reordenaban las cátedras y estudios. En cada asignatura se impuso un manual determinado para que el catedrático lo explicase. Se argüían dos razones primordiales: de este modo se alcanzaría una visión general, ordenada y panorámica de la asignatura, frente al viejo casuismo y discusión sobre los textos del *Corpus* o de Galeno. Además, se remozaría la enseñanza con doctrinas más modernas y al día, que representaban estos manuales. También se defenderían posiciones regalistas o favorables al poder del rey frente a la Iglesia y se controlaría la ortodoxia ⁴. Pero ¿dónde quedaba la mínima libertad de enseñar? ¿qué le quedaba a la creación de los catedráticos, sujetos a manuales que ni siquiera estaban escritos por ellos? Se habla en algunos planes de la necesidad de escribir textos propios, pero poco se lograría en esta vía, los más siguieron siendo foráneos ⁵. Los ilustrados pretendieron una reforma desde el poder, y consideraron las universidades como focos de rutina y atraso.

En esa línea siguieron en los reinados siguientes, incluso en la época liberal de Isabel II. Carlos IV y Fernando VII continuaron con diversos planes y con una intervención cada vez más profunda en las universidades. En el Plan de Estudios de 1807 se unifican las enseñanzas con el modelo de Salamanca, y se suprimen muchas. Por el Plan de Estudios de 1824 quedaron definitivamente uniformadas en su organización y en su enseñanza. Los rectores serían nombrados por el rey, en la persona de un doctor, entre los de la terna que le presentaban ocho compromisarios elegidos por el claustro de

DOMÍNGUEZ: *Renacimiento universitario salmantino a finales del siglo XVIII. Ideología liberal del Dr. Ramón de Salas y Cortés*, Salamanca, 1979.

³ Véanse las *Constituciones Apostólicas y Estatutos de la Muy Insigne Universidad de Salamanca, recopiladas nuevamente por su Comisión*, Salamanca, 1625 o los *Estatutos y Privilegios Apostólicos y Reales de la Universidad y Estudio General de Cervera*, Cervera, 1750 o cualesquiera de otra universidad. Sobre el sentido de estas determinaciones, véase Mariano PESET: "Método y artes de enseñar las leyes", en *Doctores y escolares. II Congreso Internacional de Historia de las Universidades Hispánicas*, 2 vols., Valencia, 1998. Sin embargo, era posible no atenerse con exactitud, no llegar a terminar la materia o discrepar del texto propuesto. Más peligrosa era la heterodoxia...

⁴ Sobre los planes y la política de Carlos III, véase Mariano y José Luis PESET: "Política y saberes en la Universidad ilustrada", en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración* (3 vols.), Madrid, 1989, Vol. III, págs. 31 a 135.

⁵ *Plan General de Estudios dirigido a la Universidad de Salamanca por el Real y Supremo Consejo de Castilla y mandado imprimir de su orden*, Salamanca, 1772, págs. 79 y 80. En verdad sólo se escribieron en la época los manuales de Derecho real de Asso y De Manuel y de Juan Sala. Bails escribió sobre Matemáticas y Villalpando sobre Filosofía.

doctores. Terminan las diferencias que existían en el nombramiento de rectores. Los cancelarios o representantes en viejos tiempos del poder pontificio –obispos o maestrescuelas de las catedrales– desaparecen en 1831. Se unifican las oposiciones a cátedra, la administración de las rentas o hacienda universitaria. El absolutismo, heredero de la ilustración, hace suyas las facultades universitarias. El plan determinaba las asignaturas y a cada una le señalaba el correspondiente texto ⁶. Se estaba terminando con la vieja autonomía mediante la intervención real, si bien todavía funcionaban los claustros: el monarca y sus consejeros tenían miedo a las nuevas ideas y procuraban controlarlos.

II. LLEGAN LOS LIBERALES...

Parece que los liberales tendrían que favorecer la libertad de cátedra y la libre expresión de pensamiento, igual que la libre creación de establecimientos de enseñanza, no sólo de primaria y secundaria, sino también de universidades. Esto puede aplicarse quizá a los primeros liberales –los de Cádiz o el Trienio– pero no fue así en las reformas de los moderados que, al fin, se impusieron... Conviene por lo tanto distinguir dos momentos.

En la primera etapa liberal hay quizá cierta apertura. Desde muy pronto, se constituyó una comisión mixta para tratar los problemas de enseñanza ⁷. Hacia el final de las Cortes, en marzo de 1814, se presentó el proyecto de ley sobre instrucción pública, firmado por Martínez de la Rosa y otros. Se había hecho un informe por Manuel José Quintana que, con retazos del proyecto de Condorcet y con sus ideas, delineaba el nuevo sistema. Dividía la enseñanza en tres niveles –primaria, secundaria y universitaria– y proponía que ésta última estuviese en escuelas especiales y en universidades –en éstas tan sólo Derecho y Teología–. Permitía que los rectores fuesen elegidos por los claustros de doctores. En Madrid, habría una Universidad Central más completa, con numerosas enseñanzas, así como una academia de sabios que reuniría las existentes, junto a académicos de otras disciplinas, como Ciencias o Derecho. Pensaba en una financiación pública, puesta a cargo del Estado, pues las rentas universitarias –la mayoría diezmos– tendían a desaparecer. Incluso atendía la autonomía a su manera: todo el conjunto de la enseñanza estaría gobernada por una Dirección General de Estudios, conforme al art. 369 de la Constitución, formada por un grupo de sabios que se autoelegirían por cooptación. Sería independiente de los ministerios, si bien las normas más esenciales –el proyecto que estamos analizando– sería una ley o decreto de las Cortes, refrendado por el Rey. Una autonomía pues, del conjunto de la instrucción pública, a través del poder de la Dirección General de Estudios. Por otro lado, permitía la fundación de centros privados, incluso universidades, para la enseñanza de las ciencias y

⁶ Acerca del Plan de 1824, me remito a Mariano y José Luis PESET: *La universidad española*, cit., págs. 134 a 144. Con más detalle en Mariano PESET: "La enseñanza del Derecho y la legislación sobre universidades durante el reinado de Fernando VII", *Anuario de Historia del Derecho Español* n° 38 (1968), págs. 339 a 368. Puede verse el Plan en *Decretos de Fernando VII (Vol. 9)*, 1824, págs. 233 y ss.

⁷ La enseñanza se consideraba una cuestión primordial, junto con los futuros códigos. Véase al respecto Mariano PESET: "La primera codificación liberal (1808-1823)", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n° 48 (1972), págs. 125 a 157.

profesiones ⁸. Era necesario que se mantuviera una enseñanza pública, pues no podían confiar en la aparición de universidades privadas; las existentes estaban en manos de la iglesia, por lo que, si querían que difundieran las nuevas ideas y ciencias, debía intervenir el Estado.

Con todo, el proyecto no pudo aprobarse, pues unos días más tarde, el 4 de mayo, Fernando VII reponía su poder absoluto. En 1818 el Rey dictó un nuevo Plan que decía volver a las reformas de su abuelo Carlos III ⁹, pero dos años después –en el Trienio– se retornó a 1807, con alguna modificación para que se estudiase la constitución en la facultad de leyes, por ejemplo. Y como aquel Plan señalaba libros, se confeccionó una lista renovada, más al día y más en consonancia con las ideas liberales ¹⁰. De nuevo se llevaría el proyecto de 1814 a las Cortes, y con algunas modificaciones se aprobaría por Decreto de 29 de junio de 1821: era la primera Ley General de Instrucción Pública. Sin embargo, apenas duraría unos años, y la Dirección General de Estudios –cuyos primeros miembros elegiría el Gobierno– apenas se ocuparía más que de la enseñanza primaria. Las universidades apenas tuvieron tiempo de aplicar la ley, si bien se empezó el traslado de la de Cervera a Barcelona, y de la de Alcalá a Madrid ¹¹.

Esta norma sobre enseñanza, aunque no pudo desenvolverse, significaba una autonomía conjunta, un cierto margen de libertad –como he señalado con relación al proyecto del que procedía–. Pero el caso es que el Monarca volvió a recobrar su potestad absoluta, y a dictar su propio plan, que publicó –como hemos dicho– en 1824, y que perviviría hasta la época moderada.

Cuando en 1836 se restaura la Constitución de Cádiz, los liberales procederán a reponer algunas leyes de épocas liberales anteriores, derogadas por el absolutismo. Eso sucedió, por ejemplo, en materia de desamortización o desvinculación, pero no con la Ley de Instrucción Pública de 1821. ¿Qué razones propiciaron el olvido, la no revisición de la reforma liberal? En primer lugar, se consideró que al establecer nuevas escuelas especiales –una politécnica en Madrid, una academia de sabios de las diversas especialidades y nuevas universidades– el coste sería muy elevado, y en un momento en que estaban desapareciendo las rentas universitarias, su déficit recaería en los presupuestos –ya gravados por la guerra carlista y por el hundimiento de los ingresos–. Una cuestión de financiación... Por otro lado, la Ley de 1821 contemplaba la creación de centros de enseñanza en América y, por estos años, la independencia de los cuatro virreinos estaba ya consolidada, aunque no reconocida por tratados. Quizá el modelo

⁸ El informe de Quintana se encuentra en sus *Obras*, edición de Antonio FERRER DEL RÍO, Madrid, 1946, págs. 175 a 191. Tanto el proyecto de 7 de marzo de 1814 como su revisión de 1820 se imprimieron en la época. Con más detalle véase MARIANO PESET: "La enseñanza del Derecho...", *cit.*, págs. 264 a 272, así como otros planes de Thiébauld o de la Universidad de Salamanca.

⁹ Véase MARIANO PESET: "La enseñanza del Derecho...", *cit.*, págs. 294 a 306.

¹⁰ La lista la publiqué con mi hermano José Luis en "El Informe de 15 de septiembre de 1820 para la reforma de las universidades", *Medicina Española* n° 60 (1968), págs. 28 a 35, y 98 a 105.

¹¹ Remito, para mayor detalle, a mi estudio "El primer modelo liberal en España (1821)", en *Università in Europa. Le istituzioni universitarie dal medio Evo ai nostri giorni. Strutture, organizzazione, funzionamento. Atti del convegno internazionale di studi, Milazzo 28 settembre-2 ottobre 1993*, Mesina, 1995, págs. 601 a 624. El texto de 1821 se encuentra en *Decretos de Cortes* n° 7, págs. 363 a 381; y también –como otros varios– en Antonio ÁLVAREZ DE MORALES: *Génesis de la universidad española contemporánea*, Madrid, 1972.

que pretendían ahora no era aquél, ni por la autonomía en relación a la política que concedía, ni por las profundas reformas que introducía en las universidades, y que disminuían a favor de las escuelas. Se repuso la Dirección General de Estudios —que estaba consagrada en la Constitución—, se dio un nuevo Plan de Estudios, y se reguló la primaria... pero no se atrevieron a modificar la estructura de las universidades. Paralelamente comenzaron a establecerse los institutos de segunda enseñanza ¹².

El arreglo Quintana de 1836 establecía asignaturas renovadas, más modernas, para mejora de la enseñanza. Se legislaba por decreto, sin alterar la organización universitaria, que quedaba conforme al texto de 1824. Retocaba el arreglo las enseñanzas de Filosofía —en los institutos— y de las cuatro facultades mayores de Teología, Cánones, Leyes y Medicina. Declaraba una cierta libertad de cátedra, ya que los profesores podían escoger el manual que les pareciese conveniente, e incluso no adoptar ninguno —salvo en Derechos o en Teología— pudiendo hacer sus explicaciones por apuntes o simplemente orales; en todo caso, pasarán al Rector y al Claustro la noticia del libro o libros que eligieren y, en otro caso, las materias que han de explicar, y las obras que tendrán a la vista para preparar la clase. Un cierto control, ya que se fijaría en tablón estos anuncios y se remitirían al Gobernador para que lo publique en el boletín y a la Dirección General de Estudios ¹³.

Durante toda la etapa progresista se mantuvo esta situación: el viejo Plan absolutista se modificaba en asignaturas y libros, pero sin entrar en una reforma universitaria más profunda. En 1842, con Espartero, se modificó la Facultad de Jurisprudencia, ahora leyes y cánones unidos. Luego, en 1843, el Gobierno provisional de Joaquín María López aprobó un plan ambicioso para Medicina —el Plan Mata, que reducía estas facultades a tres—, pero no se atrevió a mayor reforma. Sin embargo, dio un primer paso para el cambio posterior al suprimir la Dirección General de Estudios —que ya no estaba en la Constitución de 1837— y pasar sus facultades decisorias o ejecutivas al Ministerio de Gobernación; las consultivas a un Consejo de Instrucción Pública de doce a veinte miembros nombrados por el Ministro, y al ordenar que los fondos de las universidades pasasen al Ministerio para su manejo, cobro y distribución. Las viejas rentas de diezmos habían desaparecido con Mendizábal, y fueron sustituidas por matrículas más altas y coste de los grados; una junta de centralización de fondos terminaba con la autonomía financiera, e iniciaba otra etapa, otro modelo ¹⁴.

¹² La reposición de la Dirección General por Real Decreto de 8 de octubre de 1836; el 29 de octubre se promulgaba el Real Decreto de Arreglo (véase *Decretos de Isabel II [vol. 21]*, págs. 465 y ss. y 504 y ss.). El 4 de agosto del mismo año, días antes de la proclamación de la Constitución, se dio un Decreto por el Duque de Rivas con un Plan de Estudios que adelantaba alguna directriz del posterior modelo moderado (véase *Decretos de Isabel II [vol. 21]*, cit, pág. 301 y ss.), pero quedó sin fuerza por la proclamación de La Granja. Sobre el particular, véase Mariano PESET REIG: "Universidades y enseñanza del Derecho durante las regencias de Isabel II", *Anuario de Historia del Derecho Español* n° 39 (1969), págs. 481 a 544.

¹³ El Decreto de 9 de octubre de 1841 hacía la recomendación de libros para cada asignatura del Arreglo (véase "Colección legislativa", *Eco de Comercio* n° 2, pág. 709 y ss.). Era un precedente para la posterior solución moderada.

¹⁴ Sobre estas reformas, y para mayor detalle, me remito a Mariano PESET: "Universidades y enseñanza del Derecho...", cit., pág. 527 y ss.; más general, véase Mariano y José Luis PESET: *La universidad española*, cit, págs. 642 a 659 y 682 a 683. También el Real Decreto de 1 de junio de 1843 en *Decretos de Isabel II (Vol. 30)*, pág. 254 y ss.

III. EL MODELO CENTRALISTA DE LOS MODERADOS

El Gobierno provisional ya había indicado la orientación futura de las universidades: dependerían del Ministerio, no de una Dirección General de Estudios como la doceañista... Los gobiernos moderados emprendieron la reestructuración de los centros de enseñanza universitaria y su control desde estas pautas: dirección desde el centro y control más estricto de las enseñanzas. El Ministerio de Fomento, bajo Pedro José Pidal, realizó la reforma en 1845, que por no ser capaces las Cortes de aprobar una ley, se hizo por decreto. La reorganización situaba en la cúspide al Ministro, auxiliado por una Dirección General que —como hoy— estaba subordinada a él. Se distribuía el territorio ibérico en diez distritos universitarios, a cuyo frente se colocaba un rector, nombrado libremente —había terminado toda autonomía— por el poder político. Las facultades, por su parte, tenían a su cabeza decanos. El sistema anterior, con rectores que emergían del seno de las universidades, había terminado tras siglos de existencia, y se adoptaba el sistema de administración francés, con poderes unipersonales auxiliados en sus tareas por cuerpos consultivos: el Consejo de Instrucción Pública para el Ministro y los Consejos Universitarios —formados por el vicerrector y el secretario, los decanos, el director del instituto y de alguna escuela especial dependiente de la universidad— para el Rector; por su parte, los decanos —que se elegían— se asesoraban de la Junta de Facultad, formada por los catedráticos. Su autor material, Antonio Gil de Zárate, escribiría más tarde sobre el sentido de su reforma. Veía en ella cierto laicismo frente a las antiguas universidades que todavía conservaban su sabor eclesiástico; prohibía fundar universidades privadas —si bien admitía esta iniciativa en los dos primeros tramos de la enseñanza— y restringía la gratuidad a la primaria; limitaba el doctorado a Madrid, con cátedras especiales; reducía a diez las universidades; escalafonaba el profesorado y centralizaba la oposición en Madrid¹⁵... Con ella terminaba cualquier asomo de autonomía: las universidades se habían convertido en un sector de la Administración, en una dependencia del Ministerio. Sucesivos retoques fueron modificando algunos puntos, hasta que se alcanzó en 1857 una ley —debida a Claudio Moyano— que acuñó, definitivamente, este producto de sucesivos decretos ministeriales. El modelo moderado llegaría casi hasta nuestros días, toda vez que las primeras modificaciones se introdujeron por la *Ley Villar* de 1970 y la *Ley Maravall* de 1983.

¿Cómo quedó la libertad de cátedra? Aquellos profesores funcionarios ¿hasta qué punto pudieron explicar según su criterio y saber? En la *Ley Moyano* se encomendaba la vigilancia de las doctrinas a los arzobispos y obispos, y aunque no había cauce abierto para esta sumisión, no deja de ser significativo. Unamuno, años más tarde, haría ver lo absurdo de ese control eclesiástico. Pero, además, la cuestión de los libros de texto se reguló de forma poco liberal: el Ministerio debía publicar una lista por asignaturas de los que juzgase oportuno, y los profesores deberían elegir entre ellos su manual. Se les exhortaba a escribir sus propios manuales, que debían ser aprobados por el Consejo de

¹⁵ Sobre la justificación y carácter del modelo moderado puede consultarse Antonio GIL DE ZÁRATE: *De la instrucción pública en España* (3 vols.), Madrid, 1855; también Mariano y José Luis PESET: *La universidad española...*, cit, págs. 429 a 490; y Antonio ÁLVAREZ DE MORALES: *Génesis de la universidad...*, cit. Sus inicios pueden verse en Mariano PESET: "El Plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las facultades de Derecho", *Anuario de Historia del Derecho Español* n° 40 (1970), págs. 613 a 651.

Instrucción Pública... Este sistema de elección de libro se mantuvo hasta la Restauración, aunque quizá no se aplicaba de modo estricto, pues vemos por ejemplo que Salvador del Viso utilizaba su libro, advirtiendo que no estaba en las listas –luego sí pasó a las mismas–, pero que podía servir de complemento al estudio. Una rigurosa Orden de Seijas de 24 de septiembre de 1849, en que exigía atenerse a las listas, demuestra asimismo la inobservancia de éstas: en realidad, es difícil imaginar a un profesor enteramente ligado por un manual ajeno ¹⁶.

La Universidad inició un movimiento propio a finales del reinado de Isabel II, en 1865: es la llamada "primera cuestión universitaria". Hasta ese momento se habían producido alborotos o huelgas, si bien de escasa virtualidad política; pero en esta fecha Emilio Castelar escribió un artículo en donde reprochaba a la Reina que en su cesión del Patrimonio Real al Estado se había reservado un veinticinco por ciento. Fue destituido de su cátedra y los estudiantes en masa prepararon una serenata en su apoyo, que degeneró en enfrentamientos con la Guardia Civil, y dio lugar a una represión excesiva por el Gobernador ¹⁷. Unos años más tarde caía la Reina...

Durante la Gloriosa empezaron a respirarse aires de renovación y autonomía, de reforma en las universidades. No se llegó a aprobar una nueva ley, pero diversas medidas –y algún proyecto– apuntaban esa intención, y sin duda es en este periodo cuando se trazan algunos de los rasgos definitorios de la autonomía y la libertad universitarias. En todo caso, se suprimió el Consejo de Instrucción Pública, instrumento de la opresión ministerial, transfiriendo sus funciones a la Dirección General; y se dieron más facultades a los rectores en sus distritos ¹⁸. En el Proyecto de Ley de Instrucción Pública de Ruiz Zorrilla se colocaría como asesora del Ministro, una Junta General, formada por cinco académicos, diez catedráticos de universidad, otros diez de institutos, diez maestros y diez personas ilustradas. Los rectores serían elegidos por los catedráticos de los escalones superiores –incluso de institutos– habiendo de recaer el cargo en la persona de un catedrático de universidad, por tres años. El Claustro General –formado por todos los profesores– tendría amplias facultades, junto con el Consejo Universitario... Una notable descentralización o paso hacia la autonomía, que tardaría muchos años en llegar ¹⁹.

¹⁶ Véase Pilar GARCÍA TROBAT: "Libertad de cátedra y manuales en las facultades de Derecho", en *Universidades y Colegios. IV Congreso Internacional de Historia de las Universidades Hispánicas*, Ciudad de México, en prensa.

¹⁷ Mariano y José Luis PESET: *La universidad española...*, cit, págs. 753 a 763; P. RUPÉREZ: *La cuestión universitaria y "La Noche de San Daniel"*, Madrid, 1975.

¹⁸ Se extingue el Consejo de Instrucción Pública por Decretos de 10 de octubre de 1868 y 15 de enero de 1869. Amadeo de Saboya creó una Junta Consultiva, nombrada por él mismo, por Reales Decretos de 13 de julio de 1871 y 15 de enero de 1872, con Reglamento de 16 de febrero, y que fue suprimida el 18 de julio del mismo año. El Consejo fue repuesto por Serrano el 12 de julio de 1874. Puede verse una actitud muy favorable hacia las reformas revolucionarias en Francisco GINER DE LOS RÍOS: "La Universidad española", en *Obras*, Vol. II, págs. 21 a 34. Su propuesta de 1869 de una representación general de la institución pública –una asamblea de las escuelas, universidades, museos, bibliotecas y academias– que sustituyese al Estado en ese sector puede verse en "La futura Ley de Instrucción Pública", en *Obras*, Vol. XVI, págs. 119 a 126.

¹⁹ *Diario de Sesiones. Congreso constituyente de 1869*, 23 de abril de 1869, Apéndice 1º al nº 57, arts. 190 a 198, y 201 a 222. Se reiteraría por el diputado Castell, *Diario de Sesiones. Congreso 1872-1873*, 2 de febrero de 1873, IV, pág. 3.071; en Apéndice 3º al nº. 88.

Por su parte, la libertad de enseñanza se amplió en varios sentidos. Primero, con la introducción de la enseñanza libre, que permitía a los escolares la no asistencia a las clases, valorándose sus conocimientos en un examen ante tribunal. En segundo lugar, permitiéndose que cualquier persona pudiese enseñar y fundar establecimientos libres, sin más requisito que la inspección pública. Los profesores enseñarían conforme a su entender, sin sujeción a libros o programas²⁰. La selección del profesorado se varió, con modificación de las oposiciones: los tribunales serían nombrados por el rector y la facultad interesada —no por el Ministerio—, si bien cuatro de los siete componentes serían seleccionados por suerte entre catedráticos de igual asignatura. Todavía era más avanzada la propuesta de Ruiz Zorrilla, que permitía su nombramiento directo por el claustro general, a través de una terna que presentase el tribunal de oposición, debiendo elegir el primero²¹. Por otro lado, el proyecto estaba inspirado en deseos de una mejora de la ciencia y la enseñanza en la sociedad, una financiación autónoma con sus matrículas, derechos y subvenciones varias, que administraría el claustro²².

Pero todo terminó —deseos y reformas— con la reposición de Alfonso XII y Cánovas. Con el marqués de Orovio en el Ministerio de Fomento se volvió a los viejos cauces —aunque se mantendría la matrícula libre— y se originó la segunda cuestión universitaria, al exigirse a los profesores un juramento de fidelidad a la religión y al trono. Por su negativa, fueron destituidos Giner de los Ríos y otros, que no volverían a sus cátedras hasta 1881, cuando Sagasta sustituyó a Cánovas. En 1876 fundaron la Institución Libre de Enseñanza, núcleo krausista tan notable en muchos aspectos científicos y pedagógicos²³.

IV. LOS DESEOS DE AUTONOMÍA

Sin duda, la revolución del 68 había dejado en el aire académico aspiraciones de autonomía en las universidades. El ordenancismo y la pobreza de la Universidad moderada no convencían a muchos profesores. El desastre del 98 exigió reformas y una nueva estructura de los centros, con más libertad y mayores facultades de decisión... En 1902, cuando se celebra el IV Centenario de la Universidad de Valencia, en la asamblea

²⁰ Decretos de Ruiz Zorrilla de 21 de octubre y 26 de septiembre de 1868; Proyecto de Ley, art. 135.

²¹ Orden de 6 de marzo de 1869 y Reglamento de 15 de enero de 1870, entre otras. También arts. 101 a 165 del Proyecto de 1869.

²² Decretos de 2 y 3 de junio de 1873, con la Orden que lo aplaza de 21 y Decreto de 10 de septiembre. Proyecto de 1869, arts. 166 a 189. Su financiación, arts. 67 a 74; si hubiera sobrantes se emplearían en nuevas asignaturas y enseñanzas, si faltase no se suprimirían, siempre que se reduzca el sueldo de los profesores.

²³ Remito a la amplia bibliografía que existe sobre la institución, en especial Pierre JOBIT: *Les éducateurs de l'Espagne moderne*, 2 vols., París, 1936; Juan LÓPEZ MORILLAS: *El krausismo español. Perfil de una aventura intelectual*, Ciudad de México, 1945, 2ª ed., 1980; Vicente CACHO VIU: *La institución libre de enseñanza. I. Orígenes y etapa universitaria*, Madrid, 1962; Dolores GÓMEZ MOLLEDA: *Los reformadores de la España contemporánea*, Madrid, 1966; Eloy TERRÓN: *Sociología e ideología en los orígenes de la España contemporánea*, Barcelona, 1969; VV. AA.: *En el centenario de la institución libre de enseñanza*, Madrid, 1977; Antonio JIMÉNEZ LANDI: *La Institución Libre de Enseñanza*, 3 vols., Madrid, 1987-1997.

de profesores —en las memorias que se presentaron a un concurso sobre el presente y el futuro de la Universidad— se percibe este deseo. La más importante memoria —que fue premiada y se publicaría en 1916— se debió a Giner de los Ríos, quien trazó los rasgos de la Universidad de aquel entonces y señaló vías de mejora. Incluso la extensa historia del conservador Vicente de la Fuente, aparecida en la Restauración, parecía indicar que la grandeza de nuestras viejas universidades no continuaba en el siglo último ²⁴.

La creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes en la Ley de Presupuestos de 1900 —debida a Fernández Villaverde, Ministro de Hacienda— constituyó la respuesta al 98. Se quería elevar los niveles de la enseñanza, al desgajar del de Fomento este nuevo Ministerio ²⁵. Su primer titular fue García Alix —en el Gabinete conservador de Silvela—, quien realizó un esfuerzo de cambio, dentro del que aparecería el primer proyecto de autonomía universitaria. Organizó el Ministerio y el Consejo de Instrucción Pública, reguló las funciones de los rectores, empezó a trasferir el pago de los maestros al poder central, y dio un plan de segunda enseñanza... En las universidades, empezó por disciplinar la asistencia de los alumnos y reforzar la autoridad de los profesores, legisló sobre el ingreso a la Universidad, los exámenes y los grados, al tiempo que publicó sendos planes de estudios para las facultades ²⁶. Reformó una vez más el sistema de oposiciones, estableció la jubilación a determinada edad, e impuso el control de asignaturas y libros, exigiendo que se redactasen cuestionarios por el Consejo de Instrucción Pública, y que los libros se aprobasen por la universidad y, en última instancia, por el Consejo ²⁷. Pretendía con ello mayor eficacia y orden en la norma existente. Como fuera que se le criticase, llevó a las Cortes un proyecto de ley en donde

²⁴ FRANCISCO GINER DE LOS RÍOS: *La universidad española (Obras completas, Vol. II)*, Madrid, 1916; V. DE LA FUENTE: *Historia de las universidades, colegios y demás establecimientos de enseñanza en España (4 vols.)*, Madrid, 1884-1889. Véase José Carlos MAINER: "La redención de los parainfos: asambleas y regeneracionismo universitario", en *La crisis del Estado español, 1898-1936*, Madrid, 1978, págs. 213 a 244; FRANCISCO CANES GARRIDO: "Las asambleas universitarias españolas de comienzos del siglo XX (1902-1915)", en J. L. GUEREÑA, E.-M. FELL y J.-R. AYMES: *L'Université en Espagne et en Amérique latine du moyen âge à nos jours. I. Structure et acteurs*, Tours, 1991, págs. 273 a 283. Más ampliamente sobre el periodo, YVONNE TURIN: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición*, Madrid, 1967.

²⁵ Se desarrolla el art. 20 de la Ley de Presupuestos por el Real Decreto de 18 de abril de 1900.

²⁶ Sobre segunda enseñanza, Decretos de 19 y 23 de julio de 1900, con normas concordantes, que pueden verse en las varias ediciones y suplementos del *Diccionario de legislación* de MARTÍNEZ ALCUBILLA. Mayor detalle podrá hallarse en mi estudio sobre la legislación de García Alix y su proyecto de autonomía, que espero publicar en el futuro. Para una visión general, véase YVONNE TURIN: *La educación y la escuela...*, cit., págs. 288 a 353; más genérica Manuel PUELLES BENÍTEZ: *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona, 1980, pág. 237 y ss. Sobre universidades, véanse los Reales Decretos de 25 de mayo y 19 de noviembre sobre disciplina; y el de 28 de julio sobre ingresos, exámenes y grados. Los planes son de 20 de julio, 2 y 4 de agosto de 1900; Medicina fue reformada más tarde, por Romanones, por Decreto de 21 de septiembre de 1902.

²⁷ Véanse los Decretos de 27 de julio y 19 de octubre de 1900. Los cuestionarios, programas y libros se refieren en el Real Decreto de 6 de julio, todo ello en ANTONIO GARCÍA ALIX: *Disposiciones dictadas para la organización de la enseñanza*, Madrid, 1900.

se recogía toda la labor que había introducido por decreto, pero no logró su aprobación²⁸, como tampoco lograría la aprobación de su proyecto de autonomía universitaria.

Este último es el que nos interesa. Lo había redactado con ayuda de personas competentes y lo había enviado a las universidades, previa consulta del Consejo de Instrucción; y con la redacción dada por la Comisión de Codificación, lo presentó a las Cortes. Un cambio en el Ministerio supuso la entrada de los liberales, con lo que le sucedió Romanones, quien hizo suyo el proyecto pero no consiguió que fuese aprobado. Unamuno pensaba que el ministro liberal no lo apoyó suficientemente... En todo caso, no era fácil quebrantar el modelo existente, con profunda participación del poder político y escasas decisiones en manos de los centros universitarios. Como decía García Alix en la Exposición de Motivos de su Proyecto, estaban sometidas a "un régimen centralizador que ha convertido la enseñanza en un mero servicio administrativo, en función burocrática, pendientes en todo momento y ocasión del impulso que reciba de los poderes públicos"²⁹. De momento lo que se proponía eran unos mínimos que podrían incrementarse en el futuro, al tiempo que se reconocía que el modelo de Pidal y Moyano estaba periclitado.

Las posibilidades que el Proyecto confería a las universidades podían distribuirse en cinco apartados:

1.— Las universidades, que según el artículo primero se dotaban de personalidad jurídica conforme al Código Civil, dejaban de ser simples dependencias del Estado, pudiendo ejercer derechos y asumir obligaciones por sí mismas.

2.— Se establecía un gobierno más descentralizado, dedicando numerosos artículos a esta nueva estructura que, por lo demás, suponía bien poco. Los rectores seguían siendo delegados del poder central, como jefes del distrito universitario, que gobernarían con ayuda de un consejo de autoridades formado por el vicerrector y los directores de las normales e institutos, y de las escuelas especiales, para hacerse cargo de todos los niveles de enseñanza. En las universidades, el Consejo Universitario seguiría como órgano de asesoramiento —lo que hoy denominamos Junta de Gobierno— compuesto por los decanos, el senador de la universidad, dos doctores elegidos por el claustro extraordinario y dos alumnos, nombrados por el Rector a propuesta de los decanos³⁰.

Sin embargo, se concedía alguna intervención del Claustro para designar al Rector. Si los claustrales votaban por unanimidad a un candidato —caso que se sabía muy improbable—, éste sería designado por Real Decreto; si no, se votaría con dos nombres por papeleta y se compondría una terna con los tres más votados, para que decidiese el Gobierno. El Rector no sería reelegible tras su mandato de cinco años, salvo que

²⁸ Remitió los Decretos para su examen, *Diario de Sesiones del Congreso, Legislatura 1900-1901*, apéndice 6º al nº 3, Comisión, I, págs. 51 y 132. Después el Proyecto de Ley, como resumen de sus Decretos, *Diario de Sesiones del Congreso*, 24 de diciembre de 1900, II, pág. 802 y apéndice 1º del nº 29.

²⁹ Véase el texto enviado por Romanones al Senado el 25 de octubre de 1901 (apéndice 5º al nº 47), y después al Congreso el 4 de noviembre de 1902 (apéndice 1º al nº 45). También la intervención de García Alix el 21 de febrero de 1902 (en *Diario de Sesiones del Congreso*, IX, pág. 3.635), y la de Romanones el día 24 (*Ibidem*, pág. 3.677) sobre su elaboración. La opinión de Unamuno en su conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de 1917 se halla en *Obras completas*, VII, Madrid, 1958, págs. 919 a 942.

³⁰ Arts. 38 a 44 del Proyecto; arts. 23 a 28.

consiguiere cuatro quintos de los votos. De este modo, descartada la propuesta unánime, el Ministerio gozaba de la posibilidad de elegir a sus más cercanos, ya que en la terna figurarían las minorías. En todo caso, se reservaba el derecho a suspender al Rector, y a nombrarlo libremente, y a separarlo de su cargo mediante expediente (arts. 17, 18 y 22). Escasa independencia ésta de los rectores, ya que no estaban dispuestos los políticos a conceder mayor autonomía. Incluso el Vicerrector se elegía por igual procedimiento, para sustituirle en los casos de ausencia, vacante o enfermedad, pero no en los de suspensión o separación. Los Decanos se elegirían por las Juntas, como ya estaba preceptuado en la *Ley Moyano* (arts. 31 y 32).

Junto al Rector, aparecían el Claustro Ordinario y las Juntas de Facultad, como poderes formados por los catedráticos —sólo a las últimas asistían los auxiliares con voz, pero sin voto—, a quienes se había de conceder algunas funciones si se quería que la autonomía fuera verosímil. El Claustro dictaba reglas para el funcionamiento del Consejo Universitario, nombraba al Secretario General, proponía la supresión o acumulación de cátedras y nombraba algunos profesores extraordinarios, consultaba al Ministerio y aprobaba la memoria anual, pero no los presupuestos... Quizá los escasos poderes estaban más en las Juntas de Facultad, que nombraban personal docente auxiliar, elegían sus Decanos y aprobaban y gestionaban sus presupuestos (arts. 4 y 5, 14 y 16, 31 y 32).

Se creaban o confirmaban —en todo caso, se regulaban— otros órganos universitarios, pero todos dotados con escaso poder, ya que éste se concentraba en el Rector y su Consejo —modulado, un tanto, por el Claustro y las Juntas de catedráticos—. En primer lugar estaba el Claustro Extraordinario de todos los doctores, que había perdurado a lo largo de los años, toda vez que nombraba un senador en cada una de las universidades ³¹. El Proyecto quería restringir el peso de los doctores no catedráticos en la elección, con lo que amplió su composición hasta abarcar a todos los numerarios, incluyendo jubilados y excedentes, más los directores de los establecimientos oficiales de enseñanza del distrito —de nombramiento ministerial—. Al mismo tiempo, limitaba la presencia de doctores a sólo aquéllos que, además de estar matriculados, tuviesen vecindad y cumpliesen determinados requisitos, como pertenecer al Consejo de Instrucción Pública, ser académicos, funcionarios de establecimientos científicos o docentes o profesores de cursos libres, haber publicado un trabajo científico avalado por alguna corporación nacional o extranjera, haber fundado una cátedra o premio, o donado libros, aparatos o colecciones considerados de importancia por el Consejo Universitario, o —en fin— haber obtenido premio de doctorado o una pensión para el extranjero ³². Todo ello suponía una restricción para los doctores, que por su mayor número se imponían a veces a los profesores en la elección del senador. El carlista Barrio y Mier aplaudió en las Cortes esta medida, pues en ocasiones se nombraban senadores iletrados de resultados de algún manejo político; Azcárate —de ideas contrarias, pero también catedrático— la alabó, pues los doctores sólo acudían a la elección, y no se les veía más en todo el año. En cambio, Andrade no aceptaba que el Proyecto pudiese variar las leyes políticas fundamentales de la Monarquía. En verdad, el Proyecto sólo había exigido la vecindad y

³¹ Vid. Constitución de 1876, arts. 20 a 26, y Ley Electoral para el Senado de 8 de febrero de 1877.

³² Arts. 6 y 7 del Proyecto.

una cuota de contribución, y fue el Senado quien introdujo todas estas especificaciones para debilitar la fuerza de los doctores frente a los catedráticos³³.

En conjunto, la organización universitaria tan sólo se apartaba unos metros del modelo liberal: la elección del Rector restituía su figura como cabeza de la universidad. Pero con tantas precauciones, que no pasaba de ser un deseo; necesitaba los votos del Claustro, pero también la confianza del Ministerio...

3.- Una dimensión esencial de la autonomía era la financiación de los gastos y la administración de los presupuestos, centralizados desde mediados del XIX³⁴. Ahora se confiere al Rector la administración y el control, pero de forma limitada: los gastos de personal –los más elevados– quedarían en el Ministerio, centralizados; tan sólo los de materiales –mínimos– se administrarían por el Rector y los Decanos. Habría un presupuesto de la universidad y sendos presupuestos para cada una de las facultades. Se nutrirían de subvenciones de las Diputaciones, Ayuntamientos y particulares, así como las del Estado para material científico y docente, conservación de edificios, etc. Se completaban con las rentas que todavía conservasen las universidades; con un seis por ciento de las matrículas y con las cantidades que abonasen los alumnos por prácticas; y, por fin, con "los productos de las publicaciones de la universidad y de la venta del material inútil para la misma" –curiosa equiparación burocrática, en el art. 13.7–. También con donaciones, herencias y legados. Vincenti, en las Cortes, expresaba su escepticismo respecto a que se produjesen esas donaciones: "Yo acepto como una esperanza que haya personas piadosas o entusiastas que hagan alguna donación o dejen algún legado; pero de cosa real, efectiva, del día, no espero nada"³⁵. Las Juntas de Facultad establecían sus presupuestos, los administraban y aprobaban las cuentas; las elevaban al Rector y su Consejo, que redactaba los presupuestos generales y los pasaba al Ministerio de Instrucción.³⁶, sin que ni siquiera se sometían al Claustro Ordinario, que tan sólo conocería las cuentas dentro de la aprobación de la memoria anual.

4.- En la selección del profesorado apenas hay concesiones a la autonomía de los claustros. El personal no docente sería designado por el Rector y su Consejo, mientras que las cátedras quedaban en manos del Ministerio, y la formación de tribunales y procedimientos de oposición quedaba como estaba. El nombramiento del personal auxiliar se quiso atribuir al Claustro Ordinario, pero una enmienda de Vincenti lo devolvió a las Juntas de Facultad, como estaba entonces. El Claustro se limitaría a poder solicitar la supresión de una cátedra o su acumulación, en cuyo caso podría crear una enseñanza nueva o establecerla con sus fondos, siempre con la correspondiente aprobación ministerial³⁷.

En los debates del Congreso se deploró la situación de penuria del profesorado, sin medios ni pautas de formación, con sueldos escasos que le llevaban a otras tareas

³³ *Diario de Sesiones del Congreso*, IX, pág. 3.720 y ss.

³⁴ Mariano y José Luis PESET: "Los gastos públicos de enseñanza en España (1842-1875)", *Hispania* n° 39 (1979), págs. 671 a 683.

³⁵ Arts. 13 y 34. Intervención de Vincenti en *Diario de Sesiones del Congreso*, IX, pág. 3.641.

³⁶ Véanse los arts. 34 y 27 del Proyecto.

³⁷ Véase los arts. 27.7º y 16.3º y 4º. Enmienda en *Diario de Sesiones del Congreso*, apéndice 14 al n° 120.

ajenas para sostenerse. Se criticaba el sistema de oposiciones que no aseguraba el desempeño de las tareas —en Medicina por el catedrático catalán Robert—, y se pidió que se trajesen profesores extranjeros ³⁸.

5.— Todavía era menor la intervención de las universidades y facultades en los planes de estudio, pues tan sólo tendrían una posibilidad de informar cuando fuesen consultados por el ministerio. En cambio, se recababa su intervención para el control de programas, límites y caracteres de las asignaturas, con acuerdos que, después, serían elevados al ministerio (arts. 16.º y 35.º).

En las cortes se reflejó el mal estado en que se hallaban nuestras universidades, algunos contraponiéndolas a las antiguas —marqués de Figueroa—, otros a las europeas y norteamericanas... Se hizo ver la insuficiencia de esta autonomía administrativa, que sería incapaz de mejorar sus niveles... García Alix la proponía como un inicio, que se desenvolvería en el futuro. Vincenti hizo ver que, como siempre, se trataba de una originalidad o nuevo modelo que no respondía a nada conocido: ¿se estaba restaurando la universidad feudal del siglo XIII o la Alcalá de 1500, la de Carlos III o la de Moyano; la alemana, la inglesa o la americana...?, se preguntaba. García Alix, el ministro, respondió que las tradicionales, pero a la altura de los tiempos presentes. Fue una concesión muy limitada, hasta el punto de que no se mejoraba ni la selección del profesorado, ni el objeto de la enseñanza ni tampoco el método, con mayor presencia de una enseñanza experimental y moderna. Quizá por esta razón no existía demasiado interés, ni en las cortes, ni en el profesorado ³⁹. El proyecto llegó a ser discutido y aprobado en las cámaras, pero se hundió cuando ambas tenían que dar la definitiva aprobación. Al parecer Romanones, aunque reiteró el proyecto, no tenía demasiado interés en su aceptación. El ministerio no quería perder ni siquiera unos gramos de su dominio sobre la enseñanza. No confiaba en los universitarios. Y todo quedó como estaba...

V. UN PROYECTO MÁS AMBICIOSO, UN NUEVO FRACASO

Pasaron años y las universidades siguieron dirigidas desde los sucesivos ministerios. Se retocaba aquí y allá, pero la estructura esencial seguía regida por la *Ley Moyano*. En 21 de mayo de 1919, el ministro conservador César Silió promulgaría un Real Decreto por el que se concedía la autonomía a las universidades. Sentaba unas bases o modelo que tendría que desarrollarse en sendos estatutos, aprobados por los claustros. Entre el 1 de julio —Zaragoza— y el 21 de octubre —el de Madrid— los centros presentaron sus proyectos para su aprobación por el Ministerio de Instrucción Pública. Era una autonomía limitada, sin duda, pero más amplia que los intentos anteriores.

En todo caso, la iniciativa sería suspendida en 1922 por el ministro Montejo. Tampoco los catedráticos la habían recibido con demasiado entusiasmo, aunque hubo grupos en las universidades que apoyaron esa nueva libertad de los claustros y facultades.

³⁸ La intervención del Dr. Robert en *Diario de Sesiones del Congreso*, 22 de febrero de 1902, IX, págs. 3650 a 3657, junto a otras.

³⁹ Véanse, entre otras, las intervenciones de García Alix el 22 de febrero de 1902, y de Vincenti el 21 de ese mismo mes, en *Diario de Sesiones del Congreso*, IX, págs. 3.641 y 3.633.

Cuatro días después del Decreto, el claustro de Madrid, en una sesión agitada, denunciaba la autonomía como impuesta, y solicitaba una prórroga. En la prensa diaria los profesores mostraban sus diferencias. Américo Castro escribía que mientras el ingenuo cree haber obtenido un logro, el pesimista prevé un derrumbamiento... Les preocupaban los nuevos tribunales de reválida para los títulos profesionales, que quitaban poder a los profesores. Por su parte, Ramón y Cajal temía que las nuevas oposiciones llevasen al hermetismo y al localismo, y no creía que fuesen a llover las donaciones de nuestros próceres. Adolfo Posada decía –y acertó– que no pasaría de la *Gaceta*; Demófilo de Buen afirmaba que los profesores no estaban preparados; Pí i Sunyer, desde Barcelona, proponía que sólo se concediese la autonomía a algunas universidades; y otros –como García Morente– se mostraban más optimistas, pero temían que no fuese más que un piadoso deseo el que las universidades se trasformasen por causa de la autonomía en centros de alta cultura e investigación⁴⁰. Si los profesores más notables tenían tantas dudas ¿cómo iba a triunfar el modelo autonómico?. No es extraño, pues, que fracasara...

Pero veamos en qué consistía la nueva regulación, en el Decreto y en los Estatutos, si bien haremos sólo algunas alusiones a estos últimos, pues no es posible establecer sus mínimas diferencias, aunque ciertamente tienen entre sí muchas semejanzas, pues unos se inspiraron en otros⁴¹.

1.– El decreto de 1919 concedía personalidad jurídica a las universidades y pretendía, a lo largo de sus bases, transformarlas en centros de alta cultura e investigación en las esferas literaria, científica y filosófica. Aparecía ya la idea de investigación que no estaba en 1901.

2.– La organización era más compleja y matizada que antes. Ni la dependencia centralizada de la *Ley Moyano*, ni las tímidas concesiones de García Alix. Había mayor generosidad en la elección del Rector y en los poderes de los Claustros, aunque serían los catedráticos quienes ostentasen el gobierno. El Rector sería nombrado por el Claustro Ordinario en votación secreta, por un periodo cinco años, y por mayoría absoluta con un *quorum* de dos tercios de los catedráticos y profesores con derecho a voto. Si no se alcanzase ésta en primera votación, se repetiría el mismo día, y hasta otra vez más. Pero si en dos meses no estuviese nombrado, el Ministro designaría un Rector por dos años. De la misma forma se nombraban el Vicerrector y los Decanos, si bien éstos por las Juntas de Facultad (art. 1, base quinta). Por tanto, frente a la anterior designación ministerial, el Rector es ahora elegido por la universidad respectiva, principio indispensable para la autonomía.

Los estatutos se conformaron a esta norma con algunas precisiones. Todos exigieron que el Rector fuese un catedrático numerario, y algunos –Salamanca y Santiago– que además estuviese en servicio activo. En otros no se admitía la reelección,

⁴⁰ Los artículos de prensa de los profesores citados se recogieron en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* nº 73 (1919).

⁴¹ Los textos del Decreto y los Estatutos se recogieron y fueron publicados por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes en *El nuevo régimen de autonomía universitaria. Extracto de documentos*, Madrid, 1919, que me ha servido de fundamento para este estudio, así como Mariano PESET y María Fernanda MANCEBO: "Un intento de autonomía universitaria. El fracaso de la Reforma Silió de 1919", en *Homenaje a Juan Bms. Vallet de Goytisolo*, Madrid, 1988, vol. VI, págs. 505 a 557.

a no ser que fuese por mayoría de dos tercios –caso de Valencia– o por unanimidad –Oviedo–. En todo caso, el Rector aparecía como jefe y cabeza de la universidad y los diversos estatutos enumeraban sus funciones, no sólo como responsable de la misma, sino también conservando su poder sobre los demás niveles de enseñanza en tanto que cabeza del distrito universitario.

Se pensaba que el Claustro Ordinario y las Juntas de Facultad estuviesen formadas por los catedráticos numerarios de la universidad, incluidos los jubilados y excedentes, junto a los "catedráticos y profesores que ella designe". Pero esta posibilidad de ampliar los órganos deliberantes fue cegada por los Estatutos, que apenas admitieron otros miembros que no fueran los catedráticos. En las Juntas de Facultad, Zaragoza permitió dos auxiliares, mientras que Valladolid, Oviedo, Sevilla y Murcia aceptaban la presencia de todos, pero sin voto –si bien en estas dos últimas universidades uno de ellos, elegido por los demás, tendría voto–, y en Barcelona se les admitía cuando tuviesen cátedra interina. En los Claustros, apenas se aceptó ninguna representación de los auxiliares, pues sólo Oviedo les permitió igual representación que en la Junta, sin voto. Por tanto, el poder de decisión quedaba restringido a los catedráticos tanto en el Claustro General, como en la Comisión Ejecutiva o Junta de Gobierno, donde estaban las autoridades académicas. La Comisión Ejecutiva estaba formada por el Rector, el Vicerrector, los Decanos y el Secretario; y sólo en Madrid se admitiría la presencia de dos catedráticos por Facultad en este órgano ejecutivo.

La Comisión Ejecutiva y el Claustro Ordinario –con el Rector a la cabeza– y, en otro plano, las Juntas, gozaban del poder en toda su extensión; sobre todo la primera, que velaba por el buen funcionamiento de la universidad, con funciones financieras tales como la formación de presupuestos y cuentas, la adquisición de muebles y la gestión de los donativos. Ejercitaba las acciones y derechos en nombre de la universidad ante los Tribunales o la Administración, así como otras funciones disciplinarias, pedagógicas, de construcción y mejora de los edificios, de proposición de normas, etc... El Claustro Ordinario, por su parte, aprobaba los presupuestos, autorizaba gastos e ingresos, resolvía los conflictos entre la Comisión y las facultades y aprobaba las enseñanzas. Además, en Madrid se crearon comisiones de Claustro para asuntos concretos. En suma, el poder se organizó con un entramado muy semejante al anterior –el que había sido la esencia de la *Ley Moyano*– si bien ahora la iniciativa quedaba en manos de los catedráticos, de los Decanos y del Rector elegidos. El Claustro aparecía como órgano central, pero las Juntas de Facultad conservaban su decisión sobre el gasto, el nombramiento de personal docente y la confección de los respectivos planes de enseñanza.

Por su parte, el Claustro Extraordinario o de doctores se había mantenido, aunque sin fuerza –a diferencia de las universidades del Antiguo Régimen–, para las ceremonias de apertura, y también porque según la Constitución elegían un senador por cada universidad. También en esta ocasión, y en línea con el Proyecto de García Alix, se quiso restringir su composición. El Decreto de 1919 sólo admitía a los doctores que fuesen profesores auxiliares, que tuviesen publicaciones o trabajos, o que hicieran donativos; y en cambio, podía admitirse a otras personas si hacían donaciones o en virtud de los servicios prestados, así como a los directores de otros centros de enseñanza del distrito (art. 1º, base cuarta, 4º). Los estatutos siguieron esa misma línea, y algunos incluyeron a los doctores *honoris causa*, y concretaron quiénes serían los directores de institutos o centros con derecho. La representación exigua de los alumnos la veremos más tarde.

El Decreto, por último, previó una Asamblea de la Universidad, formada por todos estos órganos reunidos, que incluso comprendía las asociaciones de estudiantes legalmente constituidas y aprobadas por la comisión ejecutiva (art. 1º, base cuarta, 5º y 6º). Los Estatutos apenas regularon esta Asamblea, destinándola para asistencia a la apertura de curso y otras solemnidades. Zaragoza y Valencia les confirieron un mayor peso al conferirles la aprobación del presupuesto, que Barcelona y Santiago confiaron al Claustro Extraordinario, cuando en las demás era el Claustro Ordinario a quien correspondía la aprobación definitiva.

3.— La financiación fue más generosa que en 1901, en el proyecto García Alix y Romanones. Se nutrirían las universidades de las subvenciones o cantidades presupuestadas por el Estado, las corporaciones locales y los particulares; del importe del cincuenta por ciento de la matrícula, así como del total de las tasas que se estableciesen en las enseñanzas no profesionales, ampliación de estudios, trabajos de investigación, laboratorio y otros; con el producto de sus publicaciones; y con los bienes de aquellos catedráticos que muriesen *ab intestato*, sin parientes de hasta el sexto grado —bienes que, según el Código Civil, pertenecían al Estado (art. 1º, base sexta, núms. 1º a 8º). Por su lado, las facultades, en caja aparte y con administración propia, disfrutarían del otro cincuenta por ciento de matrículas, y de la parte que se les asignase por la universidad; aparte de donaciones, legados y derechos que obtuvieran por las tasas de prácticas, certificados, etc. (base séptima). Los Estatutos recogieron estas normas, así como otras sobre formación y aprobación de presupuestos. Valencia —como otras— distinguió el patrimonio de la Universidad —del que se debería formar un inventario— de las rentas o ingresos anuales. Aquí se ve la mano del historiador Carlos Riba, como también en la idea de establecer un Canciller, figura desaparecida mucho antes. También Madrid dedicó numerosas prescripciones a materias económicas, a diferencia de las más, que pasaron con mayor brevedad sobre estas cuestiones...

4.— En lo que toca al profesorado la autonomía concedida fue amplia, pues hay que recordar que en 1901 nada se innovó en este punto. Ahora se permitían nuevas categorías de profesores y una mayor participación de las facultades en las oposiciones. Sin embargo, los Estatutos fueron restrictivos, cuidando de mantener en una situación de poder y de permanencia casi única a los catedráticos. El Decreto proponía, como categorías de profesores, a los catedráticos —que se encargarían de forma permanente de una disciplina o grupo de disciplinas de las carreras profesionales—, los profesores auxiliares y los ayudantes de laboratorio, clínicas, gabinetes, prácticas: en definitiva, las tres categorías que existían en aquel momento. Los catedráticos conservarían sus sueldos pagados por el Estado, sus derechos pasivos y sus traslados, y sólo en vacantes o plazas de nueva creación se sujetarían a lo determinado por los Estatutos, que también podrían variar las condiciones de los auxiliares, respetando como mínimo los derechos que tenían. Junto a estas categorías el Decreto introducía otras dos: la de catedráticos y profesores encargados permanente o temporalmente de cursos de alta pedagogía, ampliación de estudios e investigación, y la de profesores extraordinarios, nacionales o extranjeros, para enseñanzas permanentes o transitorias y divulgación de métodos originales de investigación (art. 1º, bases novena y décima). Estas últimas posibilidades quedarían ampliamente restringidas en los Estatutos, del modo que se verá.

Zaragoza mantuvo las tres categorías existentes, y dejó una estrecha puerta abierta a nuevos tipos de profesores, nombrados por cinco años por la Comisión Ejecutiva, a

propuesta de la Facultad o de los Claustros Ordinario o Extraordinario o de la Asamblea; que sólo podrían ser permanentes, después, a propuesta elevada por la Facultad al Claustro Ordinario. Los profesores extraordinarios sólo podrían serlo por el tiempo fijado. Los auxiliares los nombraba por cuatro años la Facultad, mientras a los ayudantes los nombraba el Decano (Zaragoza, arts. 48 a 63). Las demás universidades siguieron estas líneas, a veces con evidente literalidad. Valencia exigió el nombramiento de nuevos profesores por el Claustro, pero a propuesta unánime de la Junta de Facultad, con lo que su Estatuto revelaba el interés de los catedráticos por que los auxiliares fuesen temporales. Semejantes soluciones se pueden percibir en las demás universidades, pues en todas se mantenía, tras el turno de traslado, la oposición ante tribunales formados por cinco miembros, dos elegidos por la facultad, los otros tres de la misma asignatura o análoga. Barcelona quería que se designasen por concurso de méritos científicos, con ejercicios de oposición, mientras que los profesores extraordinarios se nombrarían por las facultades por cuatro años, prorrogables por otros cuatro, debiendo después sujetarse a oposición si querían continuar. Madrid presentaba elementos de mayor interés y, en particular, una introducción *sui generis* de la figura alemana del *Privatdozent*, con su habilitación correspondiente. Los doctores con una antigüedad de dos años, solicitarían a la Universidad esta habilitación, consistiendo la prueba pertinente en una disertación y una lección propuesta por el tribunal, más una práctica en su caso; una vez habilitados podrían explicar, si no les retiraba la licencia la Universidad o dejaban de impartir por un curso. En todo caso, los catedráticos seguirían siendo designados por oposición, sin relación alguna con la habilitación anterior. En España siempre se imitan formas que quedan después vacías. Primacía absoluta de los catedráticos, quedando en segundo término las otras categorías, ya fueran los auxiliares existentes o los nuevos profesores propuestos por la autonomía. Es natural que no se abriesen vías excesivamente amplias —la tradición hispana de las oposiciones lo impedía— pero que se cegasen ya en los Estatutos, o se dificultase la entrada respondía al deseo de mantenerse en la situación anterior.

5.— Por último, me ocuparé de los estudiantes y de su participación en las universidades autónomas. Formarían asociaciones, se les prometieron becas, pero todavía no había fuertes movimientos estudiantiles como los que surgirían años después. Los Estatutos apenas les concedieron presencia sin voto en las Juntas —Zaragoza, Valladolid—, o en el Claustro Extraordinario —Granada, Barcelona—. Las más, sin embargo, redujeron su participación a la Asamblea Universitaria por medio de asociaciones legalmente establecidas y aprobadas, previstas en el Decreto. Debían tener fines culturales, educativos o de acción universitaria; nunca políticos ni religiosos, señalaba Salamanca. Se exigían mínimos elevados para formación de una asociación en una facultad o centro... Los escolares habían estado ausentes en el siglo anterior, y en los inicios del presente tampoco se permitió su presencia en la organización o gobierno de la vida universitaria, aunque en los años de la Dictadura van a situarse ciertamente en una posición esencial, que se prolongará hasta la República.

Tampoco las enseñanzas se fijaron por el decreto de César Silió, que dejaba la mayor libertad a las universidades en la obra docente y cultural que les está encomendada (art. 4º). En cambio, la función examinadora se separaba de la docente, con un examen de grado o estado, ante tribunales formados por catedráticos y miembros del cuerpo profesional, ponderando ambos elementos. Esto sí les preocupó a los profesores, que

veían extraer de su control el acceso a las profesiones. Los Estatutos, en general, no mostraron excesivo interés por las enseñanzas; se percibe que no estaban contentos con los cauces que existían —la lección magistral, mientras en Europa predominaba el seminario y el laboratorio—, pero dedicaron escasos preceptos a su mejora. Quizá la excepción fuese Madrid, que junto a cursos elementales teóricos y prácticos y cursos monográficos habla de trabajos de curso, de investigación, visitas a museos, archivos y fábricas, etc. Barcelona también enlazaba la teoría con prácticas y trabajos, al arbitrio de cada catedrático, previendo que los laboratorios que en ocho años no demostrasen su utilidad serían suprimidos. Salamanca quizá fuera más acertada al prescribir seminarios y laboratorios. La disciplina o las bibliotecas fueron otras atenciones preferentes.

En todo caso, el ministerio debería señalar las asignaturas que necesariamente deberían cursarse, como lo hizo por Decreto. Sobre ellas se confeccionarían planes de estudio y nuevas enseñanzas, pero nada de esto llegó a hacerse realidad. El ministro siguiente José del Prado y Palacio continuó con un Proyecto de Ley que recogía estas mejoras autonómicas el 14 de septiembre de 1919, que en 1922 sería suspendido por Montejo... Habría que esperar años para la autonomía.

VI. LOS AÑOS DE LA DICTADURA

El pronunciamiento de Primo de Rivera en Barcelona abría una nueva etapa para las universidades. Como siempre, se inició una reforma solicitando de inmediato informes a los claustros. Pero las primeras disposiciones tardaron unos meses, e incluso la reforma más profunda del ministro Callejo no se produjo hasta 1928, por lo que apenas llegaría a ponerse en práctica. Fueron años de profunda sensibilidad estudiantil, de levantamientos contra la dictadura.

El Real Decreto-ley de 9 de junio de 1924 daba las primeras normas sobre las universidades. Con recuerdos de la reforma Silió, dotaba de personalidad jurídica a los centros, reconociendo su carácter de corporaciones de interés público. Les autorizaba a adquirir bienes con licencia del ministerio, que controlaría asimismo su administración. Un pobre reflejo del intento de autonomía de Silió, inspirada por Adolfo Bonilla y Sanmartín, que se negó a toda colaboración con la dictadura. Dos años más tarde, el Decreto-ley de 25 de agosto de 1926 continuaba esta política de grandes declaraciones con la creación de los patronatos universitarios, conjunto de personas que velarían por cada universidad, sin pertenecer al profesorado. Tenían como función rehacer sus patrimonios y crear colegios mayores en los que residiesen los escolares —como en los tiempos antiguos, en que fueron “secreto de su esplendor”—. Naturalmente, nada tenían que ver con las viejas instituciones colegiales, pero en ellos vieron el dictador y sus colaboradores un mecanismo para control de los alumnos, al tiempo que una réplica de la Residencia de Estudiantes madrileña, unida a la Institución Libre de Enseñanza. Asimismo, se reorganizaba la Junta de Gobierno, el tradicional consejo universitario, dejando en sus manos y en las del patronato el poder sobre la universidad ⁴².

⁴² José LÓPEZ REY: *Los estudiantes frente a la dictadura*, Madrid, 1930; María Fernanda MANCEBO: *La Universidad de Valencia en guerra. La FUE (1936-1939)*, Valencia, 1988; y *La Universidad de Valencia. De la Monarquía a la República (1919-1939)*, prólogo de Manuel Tuñón de Lara, Valencia, 1994; Jean BÉCARAUD y Evelyne LÓPEZ CAMPILLO: *Los intelectuales españoles durante la II República*, Madrid, 1978; David JATO MIRANDA: *La rebelión de los*

El ministro Eduardo Callejo introdujo, ya en las postrimerías de la dictadura, y frente a la oposición que había en las aulas y los claustros, notables modificaciones en la enseñanza universitaria. Remitió un proyecto de bases para la reforma a la Asamblea Nacional, reunión de los prohombres del régimen que pretendía ser unas Cortes. En el proyecto nada aludía a la situación en las aulas y las calles, y tan sólo en el preámbulo se refería a que el "creciente interés que la sociedad viene prestando a la universidad, señala un momento propicio para que el poder público procure la reforma..."⁴³. Recordaba los Decretos-ley antes aludidos, que dotaban de personalidad y querían formar patrimonios de las universidades. Ahora se añadía la necesidad de dotarlas de laboratorios e instrumentos, de modernizarla, renovarla espiritualmente y conferirle libertad pedagógica, altura científica, nuevas enseñanzas... Como tantas veces ocurre, las exposiciones de motivos sientan tópicos que no se corresponden a los contenidos de la norma. Recordaba Callejo los Estatutos de 1919, pero advertía que no convenía incrementar más la libertad que ahora se concede, "que es toda la que puede otorgarse". Un aumento en la remuneración o la cesión de parte de las matrículas para las nuevas enseñanzas proporcionaban un sueldo que el Ministerio ofrecía. Se había consultado con los diversos centros, así como con el Consejo de Instrucción Pública para la redacción de estas bases.

En primer término, se decidió la modificación de los planes de estudio, conforme a las sugerencias recibidas (Base 1^a). Junto a las enseñanzas obligatorias se establecerían otras voluntarias, monográficas o de especialización, explicadas por catedráticos, ayudantes o personas de fuera de la Universidad. Las facultades decidirían sobre éstas materias –sobre su orden y las incompatibilidades que debiesen existir– y sobre los exámenes (Bases 2^a a 5^a). Podrían establecer laboratorios y seminarios de carácter voluntario para catedráticos y alumnos, en donde se prepararían las tesis doctorales, ya que a partir de entonces todas podrían conferir el título de doctor, si bien las asignaturas de doctorado sólo se impartirían en Madrid. Podrían también organizar cursos profesionales para preparar profesores en letras y ciencias, para resolver consultas técnicas de las industrias, para el ejercicio de la abogacía o la medicina o la farmacia. En Madrid y Barcelona se crearán escuelas de funcionarios; en Madrid, una escuela de periodismo (Bases 6^a a 9^a y 15^a).

Con relación a los alumnos, mantenía las asignaturas previas en otras facultades –en letras los de Derecho y en Ciencias médicos y farmacéuticos–, pero podrían cursarse en cualquier momento de su carrera. No les permite matricularse, salvo justa causa, más que en las asignaturas de un curso y las que llevasen pendientes; pueden comenzar sus estudios en la Universidad que deseen pero, salvo justa causa, no habrá cambios de matrícula. Y, en caso de traslado, tendrán que terminar sus estudios en la que los recibe. El examen de licenciatura es obligatorio después de acabadas todas las asignaturas, y exigía el aprobado del instituto de idiomas, de la lengua que hubiesen cursado en el bachiller (Bases 10^a a 14^a). "En atención al mayor trabajo que la reforma supone se

estudiantes, Madrid, 1953, en especial, págs. 25 a 47; Francisco CAUDET: "Estudiantes y profesores frente a la dictadura", *Tiempo de Historia* nº 1/8 (1975), págs. 4 a 15; Shlomo BEN AMI: "Los estudiantes contra el Rey, 1928-1931", *Historia* 16 nº 6 (1976), págs. 37 a 47.

⁴³ Para su estudio me baso en *Las universidades del Reino. La reforma de 1928. –Estado actual de la enseñanza en España. –Proyecto. –Dictámenes. –Discusión. –Disposiciones legales*, Madrid, 1929, publicado por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, Sección de Informaciones, Publicaciones y Estadística.

arbitrará el medio de mejorar la retribución de los catedráticos de universidad”, decía la Base 16^a; mientras la siguiente y última preveía dedicar una cantidad “prudencial” de la matrícula a los mayores gastos que suponía la reforma ⁴⁴.

¡Menguada reforma la que se presentaba por Callejo! Apenas unas cuantas asignaturas más, a criterio de las facultades, una promesa de mejores salarios, alguna modernización de las enseñanzas, pero sin ni siquiera conceder completo el doctorado a las universidades “de provincias”...

El dictamen de la comisión de instrucción y educación de la Asamblea es un dechado de retórica en sus primeros apartados, para después entrar en un detallado y minucioso comentario de cada una de las bases. La universidad, respondiendo a la tradición y a los estudios que constituyen la cultura contemporánea, debía establecer materias facultativas junto a otras especulativas, artísticas y técnicas, dentro de las facultades y con el concurso no sólo de los cuerpos del Ministerio, sino de las Academias, institutos, museos, bibliotecas, archivos... Si tuvo una época de esplendor, no es menos cierto que en los últimos años ha predominado una corriente más centrípeta, y se impone para restablecer el equilibrio con las que mejor han conservado su tradición en Europa. Es necesario una mejor remuneración para que las mejores inteligencias no deserten, más altos salarios, mayores medios, aun cuando se eleven las matrículas, concediendo a los que no puedan pagarlos los medios o ayudas necesarios... Los cursos obligatorios o facultativos se determinarán por el Estado, mientras los de carácter especulativo o monográfico se dejarán al arbitrio de las facultades. El Estado, por tanto, establece los planes, las asignaturas, su duración, las matrículas, los títulos que puede concederse; las facultades sólo complementan estas enseñanzas... El dictamen se interesa por los exámenes y los grados de licenciatura y doctorado, que describe con todo cuidado; es evidente que su idea de una tesis —propia de la época— era muy distante todavía de lo que hoy son: pretendía que se hicieran dos, una sobre un tema elegido, la otra sobre uno señalado, que resuma el estado de la cuestión en una determinada materia. Un voto particular de Elías Tormo —futuro Ministro de Instrucción— veía demasiado radical y precipitada la reforma; debía establecerse sólo en algunas facultades —como Ciencias o Letras, de las que no depende una profesión—; atenderse más la experiencia de otros países, insistir en la reforma interior de métodos y enseñanzas. Recargaba en exceso el trabajo de los catedráticos, que necesitarían más colaboradores...⁴⁵.

Las sesiones de la Asamblea Nacional, bajo la presidencia del dictador, se abrieron el 14 de febrero de 1928 con una exposición del Ministro Callejo, en donde hacía ver la necesidad de la reforma. Pues más que vivero de ciencia las universidades son oficina burocrática, sin posibilidades de iniciativa por parte de los profesores —habrá que pensar también en el cambio de su selección, pero se dejaba para más adelante—. Las universidades, ni hacen ciencia ni preparan para el ejercicio mediante la práctica: hay que lograr ambos fines, lo que se lograría con el proyecto presentado... A continuación Tormo defendía su voto de aplazar o limitar a unas cuantas, ya que los gastos serían extraordinarios en bibliotecas o material científico —ya la dictadura quiso reducir el

⁴⁴ Fechada el 4 de noviembre de 1927, la Ley de Bases pretendía su aplicación al curso 1928-29, según la disposición transitoria 1^a; la 2^a permitía proseguir los estudios iniciados por el plan viejo hasta su finalización y la 3^a imponer el examen de reválida de licenciatura obligatorio a quienes no acabasen antes del 1^o de octubre de 1929.

⁴⁵ Voto de la sección décima, 17 de enero de 1928, en *Las universidades del Reino*, cit., págs. 15 a 35; voto de Tormo, 19 de enero de 1928, págs. 37 a 42.

número de universidades—. Pide un periodo de experimentación en algunas. De otra parte, ve excesiva la tarea que se encomienda a los catedráticos, y pide una mayor reglamentación de las asignaturas. González Oliveros, presidente de la comisión, insistió en que con el decreto se llenaría de vida la universidad, que no había peligro de que se aislasen las facultades o las cátedras... Rechaza las propuestas de Tormo, ya que la implantación más o menos rápida —a todas o a unas cuantas— no depende de la comisión; ni tampoco las materias, que se dejan a las facultades en su detalle. El rector de Barcelona, tras una alabanza a Primo de Rivera y unas alusiones a Costá y Macías Picavea, hace ver que ya no están aisladas las universidades —pues son legión los profesores que han estudiado en el extranjero— pero todavía se requiere un mayor contacto con la nación. Las universidades son libres —no se requiere mayor autonomía, pues no pueden darse sus propias leyes— y basta con la posibilidad que tienen de gestionar sus patrimonios y administrar su funcionamiento —quizá se debía haber mencionado estas concesiones del general Primo de Rivera en el proyecto—. El rector de Madrid también cantó alabanzas, y solicitó mejor regulación del doctorado, que ahora se ampliaba a todas las universidades.

En la sesión del día siguiente, Primo de Rivera comunicó de parte del Rey, que éste recibiría con gusto y honor el nombramiento de rector honorario de todas y *honoris causa* de Madrid, cuando se termine la ciudad universitaria, obra en que tiene tanto empeño. Romero Martínez insistió en que se determinasen mejor las asignaturas —y que se suprimiese en Derecho la Economía política y el Derecho natural—. Creía que habían demasiadas facultades de Letras y de Ciencias, por la escasez de sus alumnos... Por lo demás, si las universidades son escuelas profesionales debían quedar bien delimitados los estudios y contenidos, y no cabía autonomía. De Buen expuso que, aunque no hubiese alumnos, interesan los laboratorios, que hay muchos en España y se deben aprovechar... Sáinz Rodríguez defendió a los miembros de la comisión ⁴⁶, y planteó la importancia de la creación de unas universidades en donde los fines de formación profesional se uniesen a la investigación, que se concediese autonomía necesaria, que si la hubiera podido implantar Silió estaría ya solucionado el problema —él, al frente de la Asociación Nacional de Estudiantes la había apoyado, pero fracasó porque los catedráticos no la apreciaron, embebidos en el viejo sistema y temerosos de la competencia—. Silió defendió su intento y pidió más apertura... También rompió una lanza por la mejora de los salarios de los profesores. Fue apoyado en esta reivindicación por otros... En la sesión del día 16 de febrero el aragonés De Gregorio Rocasolano, en un largo discurso, hizo ver cómo desde 1845 se había agostado la Universidad, aunque hubiese alcanzado algunas cotas posteriormente. Defendió el examen de ingreso y el *numerus clausus*, el doctorado en las provincias, la investigación y las bibliotecas, con numerosos datos sobre Zaragoza. Sin duda, la mayor parte de las intervenciones contaron la propia situación o deseo de quien las pronunciaba. Díez Canseco defendería los exámenes y la investigación, a la vez que la reforma del doctorado que se hacía, para que todos los catedráticos de España pudiesen explicar en ese nivel. Jordana de Pozas afirmó la importancia del proyecto, como continuación del de 1919; pidió una reforma del ministerio y más dinero, así como la inserción de las universidades en sus respectivas

⁴⁶ La Comisión estaba formada por el Rector de Madrid, Bermejo, dos científicos, Terradas y Cabrera, Tormo y Laureano Díez Canseco, historiador del Derecho. Véase *Las universidades del Reino*, cit., pág. 106. En general las discusiones fueron muy amplias, y sólo las recojo en sus rasgos más generales; se hallan en las págs. 43 a 223.

regiones y la desaparición de la enseñanza libre. Veía en el cumplimiento del servicio militar una complicación grave para la vida de los escolares; Primo de Rivera le interrumpió: era más importante ser reclutas, le dijo. Jordana pedía que se organizase de manera que no se interrumpiesen los estudios: Primo le contestó que algo de esto se hacía en la ley. Poco más tarde se cerrarían las sesiones con intervenciones de Primo de Rivera y de Callejo.

Pero ¿en qué consistía la reforma? El Real Decreto-ley de 19 de mayo de 1928 empezaba por recoger la personalidad jurídica y el patrimonio universitario, ya aprobados por otros anteriores. Determinaba el número de facultades, a la vez que permitía su supresión —o la de una sección— por el Consejo de Ministros; para su creación se requeriría una ley (arts. 1 a 4). Después se establecían las asignaturas de cada una de las facultades o secciones que imponía el ministerio; las facultades, por su parte, podrían establecer una o dos materias obligatorias, con informe del claustro y aprobación del ministerio, así como otras libres o voluntarias, con intención profesional o investigadora, impartidos por catedráticos y auxiliares, pues si eran otros, necesitaban autorización del ministerio. Estas últimas enseñanzas estarían abiertas a personas que tuviesen preparación suficiente (arts. 5 a 15). El orden e incompatibilidades se fijarían en reuniones de los decanos ⁴⁷ y la duración de las carreras sería de cuatro años para Ciencias y Letras, cinco para Derecho y Farmacia y siete para Medicina (arts. 16 a 18). Hasta aquí, como se ve, una autonomía docente bastante restringida, ya que casi todo estaba fijado o controlado por el ministerio. Se preveía la organización de estudios para profesiones concretas o para la preparación de oposiciones a cuerpos del Estado, organizados por las facultades: Derecho se encargaría de los cursos para funcionarios, en los términos que se aprobase. También se proponía una colaboración difusa con escuelas especiales civiles y militares... Pero a la hora de controlar las enseñanzas, la libertad quedaba un tanto restringida: las asignaturas obligatorias tendrían un programa aprobado por la respectiva facultad, usando del texto o de las explicaciones que se considerase conveniente; en las otras materias el profesor tendría mayor iniciativa, sin más que presentar una memoria que se publicaría en los anales de cada establecimiento (arts. 19 a 28). Regulaba el doctorado con precisión, concediendo —a diferencia del proyecto— que se cursasen materias de investigación en las propias facultades, aunque mantenía la idea de una tesis, junto a una exposición sobre el estado de la cuestión de una materia que hubiese sido objeto de un curso de doctorado (arts. 58 a 64). Otros preceptos se referían a matrículas, publicidad de horarios, vacaciones, exámenes de curso y reválidas, publicación de un boletín bimensual y un anuario, todo ello a cargo de las facultades. Pero, en cuestión de títulos, el art. 53 concedía facilidades a los alumnos que estuviesen en centros de estudios superiores que en más de veinte años de existencia hubiesen acreditado su capacidad científica y pedagógica —se refería a Deusto y El Escorial—; toda vez que se examinarían del curso ante un tribunal formado por dos de sus profesores y un catedrático de universidad.

Este fue el punto de ignición para el enfrentamiento de las universidades con la dictadura. Ya en años anteriores se habían producido algunas tensiones con los profesores y los estudiantes. Unamuno fue destituido de su cátedra por sus ataques al dictador, y

⁴⁷ A partir de dicha reunión aparecieron en la *Gaceta* los planes propuestos por los decanos por Reales Órdenes de 1 y 7 de agosto, que se recogen en *Las universidades del Reino*, cit., págs. 247 a 261; el Real-Decreto de 19 de mayo que estamos analizando, *ibidem*, págs. 225 a 245.

desterrado a Fuerteventura, desde donde escapó a París. Las asociaciones estudiantiles estaban en un principio dominadas por los estudiantes católicos, pero en 1925 se creó la Unión de Estudiantes Liberales, contraria al clericalismo existente, que en enero de 1927 se trasformaría en la FUE. Pero ya en marzo de 1925 hubo una concentración de estudiantes en la Estación del Norte para recibir los restos de Ganivet, en la que se quiso dar lectura a una carta del rector salmantino exilado en Francia: "Deberían no haberte traído hasta que ese solar, nuestro solar, sustentase un pueblo libre, hasta que sobre tu huesa granadina pudiese sonar, resonando al pie del Mulhacén, la voz de la verdad, hoy proscrita en España...". Hubo enfrentamientos entre policías y escolares. Un año más tarde Jiménez de Asúa fue culpado de estos sucesos y desterrado a las islas Chafarinas... En mayo de aquel año, Antonio María Sbert, estudiante de ingenieros presentó al dictador varias peticiones, se le expulsó y confinó. Pero, sobre todo, sería la Ley Callejo, su art. 53, la que provocaría movimientos estudiantiles, dirigidos por la FUE, con Sbert a la cabeza. En junio de 1928 presentaron protestas ante las autoridades académicas y el Gobierno, en la prensa, y en el curso siguiente, en marzo de 1929, se lanzaron a la huelga —esta vez Sbert fue a la cárcel—. Unamuno escribió desde el destierro; Menéndez Pidal defendió a los estudiantes, mientras dimitían Jiménez de Asúa, Fernando de los Ríos, Ortega y Gasset, Alfonso García Valdecasas, Wenceslao Roces...

Una minoración de las sanciones y una posibilidad de cambiar matrículas de universidad, no satisfizo a los estudiantes: querían la derogación del protestado artículo y el levantamiento de todas las sanciones a los estudiantes presos o castigados. La suspensión del artículo y su derogación definitiva el 21 de septiembre, tampoco logró la paz, pues se exigía la reposición de los profesores y de Sbert. Nueva represión hasta la caída de dictador. El gobierno Berenguer accedió, y parecía que la normalidad académica podría restaurarse; pero una conferencia de Unamuno en Madrid, en su recibimiento, provocó nuevos enfrentamientos el primero de mayo de 1930, que se extendieron a otros distritos.

En la etapa Berenguer, el 25 de septiembre de 1930 el ministro de instrucción pública, Elías Tormo, cambió la legislación anterior con un estatuto general del profesorado ⁴⁸. No creo necesario entrar en el detalle de sus artículos, bastante semejantes a la reforma de Callejo, matizaciones y atenuaciones que no devolvieron la paz en aquellos días tan difíciles. La creación de facultades y secciones pasaba a depender del Consejo de Ministros —previo informe del ministerio, como ya antes la supresión—, aunque se respetarían las existentes en ese momento. Con las asignaturas obligatorias mínimas, que señalaba el ministerio, la facultad —no las reuniones de decanos, como antes— formaría los planes. Profesores privados sólo podrían nombrarse a solicitud de una facultad, con informe de todas las demás españolas iguales, por Real Orden ministerial, oído el Consejo de Instrucción Pública. Seguía dejándoles la organización de otras enseñanzas para otras profesiones concretas, o la colaboración con escuelas militares y de ingeniería. Deberían atenderse los problemas nacionales en primer término, pero también los regionales, como había propuesto Jordana de Pozas en la Asamblea. Con relación a la libertad de cátedra, se siguen muy de cerca las restricciones anteriores: los contenidos de las asignaturas obligatorias se establecerían por la facultad, pero cuatro meses antes se enviarían al ministerio, que podría intervenir con el Consejo de Instrucción —no obstante, se admite que pueda explicarse un punto monográfico durante una cuarta parte del curso—. Los exámenes también se regulan con detalle:

⁴⁸ Marcello MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Apéndice 1931*, págs. 15 a 20.

comprenderían toda la materia, aunque no estuviese explicada, señalando el profesor los libros por donde deba prepararse. Tan sólo las asignaturas o materias de investigación pueden ser programadas por el profesor, como conferencias o trabajos, horarios, etc., con una duración de 85 clases. Servirían fundamentalmente para el doctorado, aunque también podían cursarse voluntarias, o algunas obligadas por la facultad. Exámenes y grados, en especial el doctorado —muy extensamente regulado en los arts. 35 a 41— completaban, con mucha analogía a la legislación de Primo de Rivera, este estatuto del profesorado. Como la reforma de 1928, se seguía una línea de falsa autonomía —salvo en la concesión del doctorado en provincias, que tanto había de tardar—. Eran más importantes, a mi parecer, los controles que se establecían frente a las posibilidades de actuación de los órganos universitarios: ni se fortalecían los claustros, ni se entraba en la selección del profesorado, ni en una financiación verdaderamente autónoma...

En todo caso, la situación general del país estaba muy tensa. La sublevación de Jaca motivó nuevas huelgas estudiantiles, que reprimió Mola con severidad. Por ello se pidió y se logró su dimisión —era ya tiempo del almirante Aznar, vísperas de la República.

VII. LOS AÑOS DE LA REPÚBLICA

La proclamación del 14 de abril de 1931 abrió un nuevo periodo. Pronto se derogaron todas las disposiciones de los años anteriores. El Decreto de 13 de mayo que restableció “para el próximo curso la legalidad anterior a la dictadura”⁴⁹, siendo Ministro de Instrucción Marcelino Domingo, se convirtió en ley el 4 de noviembre. Algo antes, en septiembre, el Consejo de Instrucción Pública se encargó de reorganizar de nuevo las asignaturas de segunda enseñanza y facultades... Se dio representación a las asociaciones de estudiantes. Desde los primeros momentos empezó a prepararse la reforma de la enseñanza: el ministro pidió un anteproyecto al Consejo de Instrucción, presidido por Unamuno, que se encargó a Lorenzo Luzuriaga⁵⁰. Las constituyentes —aparte la cuestión religiosa, tan importante para la enseñanza— trajeron al texto la posibilidad de creación de enseñanzas por las autonomías, conforme a los estatutos (art. 50), cosa que, como veremos, fue importante para Cataluña.

En el bienio de Azaña, Fernando de los Ríos se vio forzado a las reformas por la presión de los estudiantes de la FUE, que instaron a la reforma en su congreso extraordinario de noviembre de 1931, por las huelgas de marzo de 1932: la *Gaceta* recogió la ley de bases de reforma universitaria el día, fechada en 14 de marzo de aquel

⁴⁹ Marcelo MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Apéndice 1931*, págs. 80, y en las págs. 214 a 216 los dos Decretos de 11 y los tres de 15 de septiembre que establecieron las nuevas asignaturas en las facultades.

⁵⁰ Véase Mariano PÉREZ GALÁN: *La enseñanza en la Segunda República*, Madrid, 1988, págs. 51 a 54. En su nota 2 señala que está completo en *Revista de Pedagogía* n.º 10 (septiembre de 1931); Antonio MOLERO PINTADO: *La reforma educativa de la Segunda República. Primer bienio*, Madrid, 1977; Claudio LOZANO: *La educación republicana, 1931-1939*, Barcelona, 1980; Mercedes SAMANIEGO: *La política educativa de la II República durante el bienio azañista*, Madrid, 1977; Alejandro MAYORDOMO, Juan Manuel FERNÁNDEZ SORIA: *Vencer y convencer. Educación y política en España, 1936-1939*, Valencia, 1993.

año ⁵¹. En el preámbulo se hacía ver que la estructura de la Universidad había sido de los moderados, sin cambios, a pesar de los revolucionarios del 68 y de la creación de la Junta para ampliación de estudios. Con ejemplos alemanes e ingleses se planteaba una mejora que formase profesionales y técnicos, así como investigadores, y la vulgarización o difusión de la cultura (base 2ª). Al mismo tiempo quería que se lograra el conocimiento sintético de la cultura de nuestro tiempo, el saber de la época —sin duda están presentes los planteamientos sobre el especialismo de Unamuno y Ortega, de quien cita la *Misión de la Universidad*—. En sus 63 bases se anunciaba lo que había de ser la universidad republicana; tendría su triple fin, profesional, científico y de vulgarización, para que no quedase cerrada a cuantos deseaban adquirir conocimientos —idea cara a la Institución libre, a la que perteneció el ministro: la extensión universitaria—. Los alumnos debían conservar la mayor libertad posible en la elección de materias, conciliando su vocación con las exigencias mínimas para la concesión de un título (base 4ª).

Las facultades serían seis, pues se añadía a las cinco tradicionales Veterinaria y Zootecnia. Junto a ellas se crearían institutos de investigación y práctica profesional. La representación de la Universidad y sus órganos eran: el Claustro General universitario, la Junta de Gobierno, el Rector, Vicerrector o Vicerrectores, las Juntas de Facultad, los Decanos y los Directores de institutos. La mención del Claustro puede indicar que se pretendía alguna autonomía, pero —de momento— se prefirió dejar para ulteriores disposiciones del ministerio la composición, funcionamiento y designación de los órganos universitarios (base 6ª). No hay una intención declarada en el proyecto, apenas en el Preámbulo se refería al fracaso de “algunos intentos plausibles de autonomía”. De los Ríos no introdujo demasiada autonomía en el proyecto... Las facultades podrían proponer nuevos títulos al ministerio, que lo aprobaría por Decreto... (base 11ª). Las facultades parece que señalan sus asignaturas, antes de 30 de junio, con las especificaciones necesarias (base 13ª), pero en las distintas facultades se indican las materias mínimas con toda precisión y si se quería introducir otras nuevas, el camino era una propuesta, informada por el Consejo y aprobada por Decreto... (en especial, bases 21, 24, 38, 41, 51, 60). En las categorías de profesorado, junto a los catedráticos —no prevé nueva forma de acceso—, se hallaban los profesores extraordinarios, por un cierto tiempo, que propone y paga la facultad, pero nombra el ministerio; los agregados españoles o extranjeros, que ya existían; los profesores auxiliares por cuatro años y los ayudantes de prácticas; los profesores encargados de curso; los lectores de idiomas... (base 17ª). No hay demasiadas novedades ni posibilidades de nombramientos. De financiación autónoma menos: ni siquiera para la organización de los nuevos institutos o centros, que permiten que sean propuestos al ministerio (base 18ª).

El paso a la universidad exigiría, de momento, un curso preparatorio o un examen. Aparte, el título de bachiller sólo tendría dos exámenes más: uno a mediados de la carrera, cuando conociesen las materias mínimas, profesionales y científicas de la facultad; el otro sería al final de la licenciatura. La determinación de los exámenes y grados —aunque en menor número— es agobiante en las diferentes bases generales y en las particulares para cada facultad. La licenciatura se lograría en dos exámenes, uno intermedio y otro final. El doctorado pasaba ya a ser una tesis, elaborada al menos durante un año, bajo la tutela de un profesor y juzgada en un tribunal de cinco, con una discusión en un acto público (base 16ª). Se determinaban las licenciaturas o secciones

⁵¹ *Gaceta*, 19 de marzo de 1932, nº 78, págs. 2074 a 2084; una síntesis en Mariano PÉREZ GALÁN: *La enseñanza...*, cit., págs. 119 a 126.

que, numerosas, se podían alcanzar en las seis facultades, creada ahora la de Veterinaria. En Derecho, por ejemplo, Derecho privado, Derecho público, Derecho penal y Ciencias Económicas. Se desterraban los exámenes de curso, con sólo dos pruebas de madurez a mediados y al final de la carrera. Las facultades podían formar sus propios planes... En fin, otro intento de reforma, que tal vez al desarrollarse, hubiera abierto algún resquicio para la autonomía.

Pero ni siquiera llegó a discutirse en las Cortes. El triunfo de la derecha en 1933 cortó estas posibilidades; se suspendió la representación estudiantil o el doctorado en provincias, e incluso suprimió la autonomía universitaria que había comenzado en Barcelona.

En 15 de septiembre de 1931 se había concedido a las facultades de Letras de Madrid y Barcelona, como experiencia, su propio plan de estudios y especialidades, la supresión de exámenes y un funcionamiento diverso a las normas que regulaban las demás⁵². Pero en Barcelona, la autonomía fue más allá. En cumplimiento del art. 50 de la Constitución se introdujo el art. 7 del Estatuto, que abría paso a la universidad autónoma, por Decreto de 1 de junio de 1933 que instituía el patronato con cinco vocales del Gobierno y otros tantos de la Generalitat. El Estatuto de la Universidad fue aprobado el 7 de septiembre y otras órdenes completaron su regulación: junto al patronato, aparecía la junta universitaria, formada por el rector —que fue Pere Bosch Gimpera—, tres profesores de cada facultad, un ayudante y un alumno; también el claustro de numerarios y agregados, con un representante de los profesores libres —que se designaron en gran número por el patronato, a instancia de la facultad, por un año—, cuatro ayudantes por facultad y representantes estudiantiles. Las Juntas de Facultad también presentaban esta representación más completa, mientras en el Claustro Extraordinario se reunían todos los profesores y doctores, representantes de escolares y de academias y asociaciones científicas... Creo que tiene muchos elementos de la autonomía de Silió, en la vertebración de los órganos —incluso todavía pesa el modelo en nuestra autonomía adquirida hace unos años—. Apenas tuvo tiempo de funcionar más que un curso, pues el primero de noviembre de 1934 fue suprimida y nombrado un comisario general para la enseñanza en Cataluña. Miembros del patronato fueron procesados, como Pompeu Fabra, Josep Xirau y el rector Bosch Gimpera: se pidió cadena perpetua pero, al fin, fueron absueltos. El Frente Popular restableció la universidad catalana el 24 de febrero de 1936, pero pronto vino la guerra civil...⁵³

No voy a entrar en los años de la contienda y la guerra. La autonomía y la libertad de cátedra quedaron en suspenso con las disposiciones del régimen de Franco. La Ley de Ordenación Universitaria de 1943, debida a Ibáñez Martín, significaba el control

⁵² La autonomía para las facultades de Letras en Madrid y Barcelona (Decreto de 15 de septiembre de 1931, *Apéndice 1931*, págs. 215 a 217) se extendió a todas las facultades de Letras más tarde por el Decreto de 27 de abril de 1935. *Vid. Apéndice 1935*, págs. 247 a 248

⁵³ Véase Antonio RIBAS I MASSANA: *La Universitat Autònoma de Barcelona (1933-1939)*, Barcelona, 1976; el estudio colectivo *L'aportació de la universitat catalana a la ciència i a la cultura*, Barcelona, 1981; Pere BOSCH GIMPERA: *La Universitat i Catalunya*, Barcelona, 1971, así como sus *Memòries*, Barcelona, 1980; Pere BOSCH GIMPERA y Rafael OLIVAR BERTRAND: *Correspondència, 1969-1974*, Barcelona, 1978; Manuel J. PELÁEZ: "Las facultades de Derecho y de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Barcelona (1933-1939): organización de los estudios, curricula, profesores", en *Università in Europa*, cit., págs. 706 a 722. Las disposiciones y cuadro de asignaturas y profesores puede verse en *Universidad de Barcelona. Anuario 1934-1935*, Barcelona, 1934.

más completo de la enseñanza, en todos sus niveles. Es curioso que en 1938 el ministro Pedro Sáinz Rodríguez redactó un proyecto de reforma en donde se recordaba la autonomía: se pretendía, como en tiempos de Primo de Rivera, una autonomía verbal, aunque no correspondiese al fondo. De todas formas pareció excesiva a Franco y su Gobierno, y quizá provocó la caída del ministro. No eran tiempos para la autonomía, aunque ésta fuese aparente, en un ministerio autoritario⁵⁴. Hubo que esperar largos años, hasta la ley Villar de 1970 –primeros indicios– y, ya más definitivamente, hasta la Constitución de 1978 y la Ley Maravall de 1983, para que la autonomía se consagrara en nuestras leyes.

⁵⁴ Pedro SÁINZ RODRÍGUEZ: *Testimonio y recuerdos*, Barcelona, 1973; Alicia ALTED VIGIL: *Política del nuevo Estado sobre el patrimonio cultural y la educación durante la guerra civil*, Madrid, 1984; Mariano PESET: "La ley de ordenación universitaria de 1943", en Juan José CARRERAS ARES y Miguel Ángel RUIZ CARNICER (Eds.): *La universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*, Zaragoza, 1991, págs. 125 a 158.