

## UNA MUÑECA RUSA. APROXIMACIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA<sup>1</sup>

Manuel MARTÍNEZ NEIRA  
*Universidad Carlos III de Madrid*

Autonomía es un término ambiguo, escurridizo, fácilmente maleable para el poder político. Esto sucede también con otros grandes conceptos de la modernidad, libertad o igualdad, por ejemplo, que, juntos, parecen resumir el proyecto de emancipación propio de la Ilustración. Cuando se aplica a la Universidad, autonomía universitaria, no gana en precisión. Se alude a esta desde distintas posturas ideológicas y/o para defender intereses contrarios. Entonces, ¿cómo podemos escapar del riesgo de manipulación?

Al pensar en ello, vienen a mi cabeza unas palabras del semiólogo francés Roland Barthes: «Siento que no podré explicarlos, sino solo explicarnos a nosotros mismos a partir de ellos. Por lo tanto, lo que hay que escribir no es “¿Y la China, qué?”, sino “¿Y Francia, qué?”»<sup>2</sup>. ¿No es este también el sentido de acudir a la historia? Para Barthes, uno de los primeros intelectuales europeos en recorrer la China de Mao, el viaje no servía tanto para poder explicar ese país a sus compatriotas, sino más bien para explicarse a sí mismo, para entenderse mejor al analizar lo diferente. Pero ¿solemos denominar a esto historia? ¿No estamos acostumbrados más bien –cuando hablamos con nuestros colegas juristas– a dar por supuesto justo lo contrario, a utilizar este término para referirnos a la proyección

---

<sup>1</sup> Estas páginas desarrollan mi intervención en la IV Jornada d'estudi (juristes i notaris) els drets historics i les formes d'autonomia. Vuelvo a manifestar mi gratitud a los organizadores del encuentro.

<sup>2</sup> Roland BARTHES, *Diario de mi viaje a China*, Paidós, Barcelona, 2010.

hacia el pasado de nuestros pre-juicios presentes y no al análisis de la alteridad? Me temo que sí, y los ejemplos abundan, también para este argumento de la autonomía universitaria<sup>3</sup>. Quizás el jurista, a pesar del positivismo jurídico que le sirve de refugio, no haga sino reproducir las técnicas de interpretación que le son propias<sup>4</sup> y así establecer artificiosas continuidades<sup>5</sup> que sirven para legitimar un posicionamiento o inventar una identidad. Y, claro, en este proceso la historia se banaliza, se degrada hasta perder valor, hasta convertirse en algo sin consistencia. Se confunden los hechos (historia) con su narración (memoria), sin discernir entre cómo se narra, cómo se recuerda y se olvida, quién es el narrador (testimonios, segunda generación, colectividad) y cómo esto influye sobre el relato transmitido<sup>6</sup>.

En el caso que nos ocupa podemos observarlo desde distintas posiciones: se acude a la autonomía universitaria para crear una identidad y legitimar una postura, bien sea la liberal o la absolutista, la de grupos católicos (neocatólicos) frente al estatismo decimonónico, la de la Institución Libre de Enseñanza frente al control gubernamental, la del corporativismo fascista frente a los liberales, la propiciada en el contexto del movimiento descentralizador de la Administración Pública, etc.

Frente a esa deriva, interesa dotar de autonomía (precisamente) al discurso historiográfico e intentar contextualizar cada experiencia: qué significa concretamente autonomía universitaria, quién la defiende, frente a quién, qué ámbitos engloba, cuáles deja fuera, por qué se reclama o excluye<sup>7</sup>.

Fijémonos para ello en un hecho singular, la apertura del curso académico 1919-1920 en la Universidad Central, y en concreto en el discurso leído en esta sede por el catedrático Pío Zabala: la autonomía universitaria<sup>8</sup>. Catedrático y político, pues colaboró con el ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, César Silió, en la redacción del Real Decreto de 21 de mayo de 1919 por el que

<sup>3</sup> Un ejemplo puede encontrarse en el exitoso libro de Francisco SOSA WAGNER, *El mito de la autonomía universitaria*, 3.<sup>a</sup> ed., Thomson Cintas, Pamplona 2007. El autor busca en el pasado argumentos para la defensa de su postura, sin importarle la configuración corporativa del Antiguo Régimen, sin detenerse en las diferencias. La historia es solo un recurso legitimador.

<sup>4</sup> Gustavo ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2009, reflexión sobre esta paradoja del positivismo jurídico.

<sup>5</sup> Pio Caroni, *La soledad del historiador del derecho*, Universidad Carlos III. Dykinson, Madrid, 2010, denuncia esta interesada búsqueda de continuidad por parte del jurista.

<sup>6</sup> Así lo defiende Cecilia Winterhalter al explicar cómo en la posguerra Italia narrándose «elige» o «inventa» una memoria que le dé una nueva identidad: Cecilia WINTERHALTER, *Raccontare e inventare. Storia, memoria e trasmissione storica della Resistenza armata in Italia*, Peter Lang, Bern, 2010.

<sup>7</sup> Quizás podamos compartir aquí la preocupación de Raymond Aron cuando al estudiar a Marx constató que se le atribuían muchas cosas ajenas: frente a los marxismos imaginarios pedía volver al texto de Marx. Raymond ARON, *El marxismo de Marx*, Siglo XXI, Madrid, 2010.

<sup>8</sup> *La autonomía universitaria*. Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1919 a 1920 por el doctor D. Pío Zabala Lera, catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras, Madrid 1919.

se fijaban las bases de la futura autonomía de las universidades españolas. No es por tanto un hecho cualquiera este que propongo, está íntimamente ligado a la primera experiencia autonómica de la Universidad española del siglo XX y se trata, al proceder de uno de los redactores de la norma, de lo que podemos denominar una «interpretación auténtica».

Pío Zabala y Lera (1879-1968) fue nombrado catedrático de Historia Moderna y Contemporánea en 1906 y desde ese año fijó su residencia en Madrid<sup>9</sup>, donde alternó su oficio universitario con actividades políticas: en 1913 se integró en la sección maurista del partido conservador, de la que también formaba parte César Silió; en 1918 fue diputado; en 1919 fue nombrado director general de Primera Enseñanza... Más que alternar habría que decir que compaginó historia y política, pues puede identificarse en él un uso político de la historia<sup>10</sup>.

Su concepción de la historia estaba basada en el positivismo metodológico, como era usual entre los historiadores de su generación: se esforzaba en separar o distinguir entre lo legendario y lo histórico. A esto añadía un objetivo: identificar lo propio de la civilización española para así distinguirla de las otras y captar su realidad constitutiva, su modo natural<sup>11</sup>. Tampoco esto era privativo de Zabala, aunque sí los tres valores que respaldaban su búsqueda: tradición, autoridad y monarquía<sup>12</sup>.

Zabala, como político y como historiador, contribuyó así a la construcción de una tradición universitaria inventada y a engrosar el mito de la autonomía universitaria, que se atribuía a las supuestas esencias históricas del modelo universitario español<sup>13</sup>.

Entremos sin más dilación a analizar las palabras que preparó para esta ocasión: en primer lugar, presentó el Real Decreto de 21 de mayo de 1919 como un paso decisivo para alcanzar el ideal de independencia del que dependía el desarrollo de la Universidad española. Pero ¿qué contiene dicho decreto?<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición, autoridad y monarquía», en Pío ZABALA Y LERA, *España bajo los Borbones*, IFC, Zaragoza, 2009, pp. V-CXII. Aunque fue nombrado para la Universidad de Valencia, ese mismo año consiguió por traslado la cátedra de la Central (ibid. p. XVIII).

<sup>10</sup> Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición...», cit., pp. XXIX ss.

<sup>11</sup> Resulta patente en Pío ZABALA Y LERA, *El proceso del régimen constitucional en España*. Conferencias pronunciadas en el «Palace Hotel», Sindicato de Publicidad, Madrid, 1917. Sobre esta conferencia véase Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición...», cit., pp. XXXIV ss.

<sup>12</sup> Valores que titulan el trabajo de Rodríguez López aquí referido. Sobre este uso de la historia en otros ámbitos véase Manuel MARTÍNEZ NEIRA, «La historia como constitución. A propósito del nacimiento de una disciplina académica», en *Entre la ética, la política y el derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. 1, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 865-879.

<sup>13</sup> Así lo afirma Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Tradición...», cit., pp. XLI.

<sup>14</sup> Publicado en *Gaceta* de 22 de mayo. El real decreto ha sido estudiado por Mariano PESET y María Fernanda MANCEBO ALONSO, «Un intento de autonomía universitaria: el fracaso de la reforma Silió de 1919», en *Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo*, vol. VI, Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España, Madrid, 1990, pp. 505-557.

En la exposición encontramos las claves de lectura: se trataba de ordenar con un nuevo sentido la enseñanza universitaria española, cuestión fundamental –en opinión del ministro– para el resurgimiento cultural.

El molde uniformista en que el Estado las encuadró y la constante intervención del Poder público en la ordenación de su vida, no lograron las perfecciones a que sin duda se aspiraba: sirvieron, en cambio, para suprimir todo estímulo de noble emulación y matar iniciativas que solo en la posible diversidad hallan esperanzas de prevailecimiento.

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

Ese nuevo cauce se articulaba en dos ejes: a la Universidad considerada como instituto de alta cultura y de investigación científica se le concedía una autonomía plena; en cuanto escuela profesional, el Estado al amparo de la Constitución se reservaba el derecho a establecer el núcleo fundamental de enseñanzas de las distintas facultades y la habilitación para el ejercicio de una profesión. El Estado, además, garantizaba los recursos económicos necesarios para el ejercicio de esa autonomía que fundamentalmente consistían en el importe que cada universidad cobraba por los servicios que prestaba junto con una subvención<sup>15</sup>.

El ministro ya había adelantado estas ideas en un libro publicado en 1914, en el que las proponía como única solución ante los grandes males que padecía la Universidad española<sup>16</sup>:

En cuanto a la enseñanza universitaria, hoy reducida a poco más que gran incubadora de licenciados y doctores que siguieron los cursos para serlo y no para aprender, pensamos –separándonos de la opinión de muchos a quienes asusta la idea de conceder un régimen de libertad a las actuales universidades, entecas y viciadas en su función– que en el radicalismo de la reforma podrá hallarse el remedio. En el estado actual, persiguiéndose concluir cuanto antes y con el menor esfuerzo una carrera, se estimula la enseñanza superficial, verbalista, que no deja huella en los cerebros, ni abre hondos surcos en las almas. Hay que proceder de manera que resulten invertidos los estímulos: que haya de preferirse a la Universidad preparatoria de exámenes rutinarios y fáciles, la Universidad elaboradora de ciencia y formadora de hombres.

La Universidad, que es hoy centro burocrático en absoluto dependiente del poder central, ha de convertirse, para poder cumplir su verdadera, altísima misión, en persona jurídica con todos los derechos reconocidos a tales entida-

---

<sup>15</sup> El cobro de matrícula se compensaba con un régimen de becas para «que ninguna aptitud o vocación científica o profesional se malogre por causa de pobreza» (art. 1, base octava). Junto con ello las universidades podían contar con subvenciones estatales o locales, donaciones, patrimonio, etc.

<sup>16</sup> César SILIÓ Y CORTÉS, *La educación nacional*, Madrid, 1914, pp. 102-105.

des, mediante la concesión de una autonomía, sin encogimientos ni regateos que la desnaturalicen. No vemos peligro en conceder a las actuales universidades –vemos, por el contrario, la posibilidad de un gran provecho– una amplísima libertad en la organización de sus enseñanzas y en el reclutamiento –por lo menos mediante la propuesta y remuneración– de su profesorado, claro es que respetando los derechos del profesorado actual. La oposición como único sistema de provisión de cátedras es desatino que no puede suprimir el Estado –estamos hablando del Estado español– sin exponerse a otros mayores; pero sí puede suprimirlo la Universidad autónoma. Ninguna empresa privada elige mediante tal sistema las capacidades directoras o técnicas.

La inspección del Estado sobre las enseñanzas universitarias [...] garantizarían la eficacia de la enseñanza recibida por los que aspirasen al ejercicio de una profesión [...].

Y donde los éxitos logrados atraigan gran número de alumnos, habrá fuertes ingresos que permitan remunerar mejor y elegir mejor el profesorado [...].

La Universidad que no avance, la que *se anquilose*, con la autonomía desaparecerá [...].

La organización de esta inédita autonomía se confiaba a los estatutos que cada Universidad debía redactar y en los que regularía su funcionamiento: enseñanzas (incluyendo el doctorado), profesorado, personal auxiliar, etc.

Esto era en síntesis lo que Zabala calificaba de paso decisivo. Ya que el decreto rompía con el modelo anterior, que partía de las reformas ilustradas y se consolidó fundamentalmente en las realizadas en los años 1845 y 1857, cuyos mentores denunciaban que «a resultas [...] de la estéril independencia en que vivieron nuestras universidades, habían éstas llegado a una situación lastimosa»<sup>17</sup>.

Frente a la identificación de independencia con decadencia formulada por los liberales, y a la luz de la experiencia acumulada, se abrió paso paulatinamente la opinión contraria<sup>18</sup>:

Eran éstas [las universidades españolas] antes del año 1845 unas pequeñas repúblicas, más o menos libres e independientes. *República literaria* llamaba Fajardo de Saavedra a la literatura docente y discente en sus múltiples formas. Desde 1845 el movimiento centralizador y burocrático de nuestro siglo absorbió su independencia, les quitó su vida propia y las redujo a oficinas de enseñar. La reforma no se hizo de golpe, venía preparada desde un siglo antes. Un árbol secular no se echa a tierra de un hachazo. El claustro ha muerto para la vida científica y literaria: ya nadie le consulta, y a su lado han

<sup>17</sup> Antonio GIL DE ZÁRATE, *De la instrucción pública en España*, I, Imprenta del Colegio de Sordomudos, Madrid, 1855, pp. VII-VIII.

<sup>18</sup> Vicente DE LA FUENTE, *Historia de las universidades, colegios y demás establecimientos de enseñanza en España*, I, Imprenta de la viuda hija de Fuentenebro, Madrid, 1884, p. 8.

surgido las nuevas Reales Academias, que han absorbido la vida de aquel, y que son consultadas oficialmente, mientras que apenas se recuerda la existencia de los claustros de Facultades, a duras penas galvanizados.

Y así fue difundiéndose una aspiración a la autonomía que creció desde finales del siglo XIX en el contexto de la denominada nueva descentralización, es decir, la descentralización de servicios o descentralización funcionarista<sup>19</sup>:

no se trata de dar a la descentralización una base geográfica cambiando de lugar el eje de la acción administrativa (administración local, regionalismo, etc.), sino que considerando objetivamente el servicio público, se busca relajar su dependencia respecto del Poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión; todo ello en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo.

La nueva descentralización de servicios se imponía por una doble exigencia de la realidad social, porque ni el Estado podía desentenderse de aquellas cosas que interesan a la colectividad, ni la Administración central podía atender debidamente a los múltiples servicios que corren a su cargo.

Como ejemplo de esta descentralización por servicios solía citarse la reforma universitaria francesa llevada a cabo por una ley de 10 de junio de 1896 y varios decretos de 21, 22 y 31 de julio de 1897. Estas normas habían reorganizado las universidades francesas sobre la base del reconocimiento de su personalidad jurídica, de su libertad científica y de cierta autonomía<sup>20</sup>.

Y esta reforma constituía una referencia cuando Silvela planteó en España el 30 de octubre de 1899, a través de un proyecto de ley, el reconocimiento del carácter de personas jurídicas para todos los efectos del capítulo segundo del Código Civil a las Diputaciones y Ayuntamientos, y a las universidades oficiales. Así, el propio Silvela declaraba<sup>21</sup>:

Se ha dado a las universidades [francesas] una casi autonomía dotándolas el Estado con una subvención, a la que pueden agregar las donaciones que reciban, el producto de sus bienes propios, etc. Se las ha concedido la libre distribución y aprovechamiento de sus derechos de examen y de matrícula, el que puedan establecer sus enseñanzas, cátedras, gabinetes de experiencia, etc., si bien siempre con la inspección del poder central: y en dos años se han

---

<sup>19</sup> Antonio ROYO VILLANOVA, *La nueva descentralización*. Discurso leído en la Universidad de Valladolid en la solemne inauguración del curso académico 1914 a 1915, Valladolid, 1914, p. 11.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 73-74. Las palabras de Silvela proceden de Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *Extracto de discusiones habidas en las sesiones ordinarias de dicha corporación sobre temas de su instituto*, tomo I, parte 1.ª, Madrid, 1899 (Tema: Hasta qué punto es compatible en España el regionalismo con la unidad necesaria del Estado), p. 31.

producido tales y tan asombrosos resultados, aumentando sus edificios, creando cátedras nuevas y mejorando de tal modo, que hace pensar que en España podría hacerse mucho de esto. ¿No hay esa región catalana en que las energías están más dispuestas, cuyos recursos y cuyos medios son más poderosos que los de otras comarcas y cuyo contacto con Francia la hace alcanzar mayor desarrollo? Pues ¿quién duda que aquella Universidad, con tal régimen, produciría un desenvolvimiento mayor que el que pueda tener la de Salamanca o la de Santiago?

El proyecto de Silvela, con excepciones, no estuvo acompañado del entusiasmo general de los profesores<sup>22</sup>; por esto y otros motivos no salió adelante, pero sirvió, según Zabala, para crear en los años siguientes un amplio anhelo.

Una síntesis de los argumentos que circulaban antes de la aprobación del decreto de 21 de mayo de 1919 la encontramos en el discurso doctoral de Geminiano Carrascal y Martín titulado «Problemas académicos. Autonomía universitaria»<sup>23</sup>. Su título, la contraposición entre los problemas y la autonomía puede calificarse de lugar común en ese momento. El mismo decreto lo repetía en su exposición, pero ¿estaba fundamentado este anhelo?, se preguntaba Zabala.

Aunque el catedrático de la Central había sido muy crítico en su actividad política con la Institución Libre de Enseñanza<sup>24</sup>, en el discurso que analizamos no queda rastro de esos ataques, sino que más bien podemos deducir el reconocimiento a la labor realizada por los representantes de esta organización. Zabala manifestaba, como los institucionistas, cierta desconfianza ante el poder de la norma jurídica, que queda en letra muerta sin el apoyo de un grupo de personas empeñadas en mejorar la Universidad. Al plantearse los fines de la Universidad (ense-

---

<sup>22</sup> Antonio ROYO VILLANOVA, *La nueva descentralización*, cit., pp. 74-75. Obviamente esta afirmación puede ser matizada, pero seguramente reflejase el sentir común. Frente a él había grupos entusiasmados con la idea de autonomía, como lo estaba el claustro de la Universidad de Oviedo cuyo informe sobre el proyecto de ley de autonomía universitaria podemos leer en *Anales de la Universidad de Oviedo*, 1 (1901), pp. 399-407. Así, se afirma: «El principio en que el proyecto consultado se inspira le parece al claustro tan excelente y de tal urgencia su adopción [...]» (p. 403). Pero el mismo claustro reconocía que: «No se le oculta al Claustro que en un país donde todavía hay que luchar con tantos recelos respecto del uso que las corporaciones pueden hacer de su libertad [...]» (p. 402).

<sup>23</sup> El ejemplar del discurso que manejo está mecanografiado en cuartillas, en horizontal, encuadrado en Zamora. Es el número uno de los que hizo su autor para su ejercicio. Se envió a los siguientes profesores: De Diego, Fernández Prida, Díez Canseco, Olariaga, Palacios y Queveda. Comienza con unas palabras para justificar que el trabajo estaba terminado meses atrás y por eso no se refería a la reforma efectuada por su «querido y respetado maestro Don César Silió y Cortés». Contiene 169 páginas, sin contar introducción ni bibliografía. Para que el lector pueda hacerse una idea de su contenido he elaborado el índice del discurso (que no aparece en el ejemplar utilizado) y lo reproduzco en apéndice.

<sup>24</sup> Sobre los discursos de Zabala en el Parlamento véase Carolina RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La Universidad de Madrid en el primer franquismo. Ruptura y continuidad (1939-1951)*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 317-341.

ñar, investigar y educar), se basa en Sela, Giner y Clarín. Las citas de los discursos del grupo de Oviedo son numerosas<sup>25</sup> y podemos pensar que a esa Universidad se refiere cuando habla de la intensificación de la labor docente que se había producido en los años anteriores<sup>26</sup>. También en el método docente, cuando rechaza el dogmatismo del *magister dixit*, parece repetir los postulados de la Institución.

Dedica numerosas páginas a ilustrar la extensa bibliografía que apareció en su época sobre el problema universitario<sup>27</sup>: la que versaba sobre la naturaleza de la Universidad<sup>28</sup>; estudiantes<sup>29</sup>; universidades españolas<sup>30</sup>; universidades extranjeras<sup>31</sup>; métodos de enseñanza en las distintas ciencias<sup>32</sup>, relevancia política y patriótica de las universidades<sup>33</sup>; etc.

Zabala opinaba que la existencia de estos trabajos demostraba el interés que existía sobre la Universidad y justificaba la publicación del decreto sobre la autonomía. En su mayoría, esos escritos reseñados se limitaban a poner en evidencia los males de los que adolecía la enseñanza superior, pero no aportaban los remedios oportunos, que era precisamente lo que hacía el decreto. Con todo, el ansia de mejora que empujaba a esta crítica había comenzado a dar sus frutos que podían concretarse en dos aspectos<sup>34</sup>:

el relativo a la acción perseverante de la Universidad por mejorar las condiciones de su vida mediante la intensificación de su trabajo, y aquel otro que como complemento del anterior se ha traducido en la aspiración general de los Claustros por obtener un régimen de mayor independencia en relación con la tutela del Estado.

<sup>25</sup> Hoy felizmente recopilados: *El grupo de Oviedo. Discursos de apertura de curso (1862-1903)*, estudio preliminar y edición de Santos M. CORONAS GONZÁLEZ, 2 vols., Universidad de Oviedo, Oviedo, 2002.

<sup>26</sup> Basta leer los cinco primeros números de los *Anales de la Universidad de Oviedo*, publicados entre 1902 y 1911, para darse cuenta del momento tan especial que se estaba viviendo en esa Universidad.

<sup>27</sup> Citaba más de 70 estudios, muchos de ellos discursos, de los que para ilustración refiero algunos.

<sup>28</sup> Francisco GINER DE LOS RÍOS, *Pedagogía universitaria: problemas y noticias*, Sucesores de Manuel Soler, Barcelona, 1914.

<sup>29</sup> Adolfo BONILLA Y SAN MARTÍN, *La vida corporativa de los estudiantes españoles en sus relaciones con la historia de las universidades*. Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1914 a 1915, Imprenta Colonial, Madrid, 1914.

<sup>30</sup> Entre otros, Fermín CANELLA Y SECADES, *Historia de la Universidad de Oviedo y noticias de los establecimientos de enseñanza de su distrito*, Flores, Gusano y Compañía, Oviedo, 1908.

<sup>31</sup> Así, Manuel BARTOLOMÉ COSSÍO, *Las universidades de Alemania*, Cosano, Madrid, 1919.

<sup>32</sup> Por ejemplo, Julio REY PASTOR, *Los matemáticos españoles del siglo XVI*. Discurso leído en la solemne apertura del curso académico de 1913 a 1914, Universidad, Oviedo, 1913.

<sup>33</sup> Entre muchos, Patricio BOROBIO DÍAZ, *Acción social de la universidad*. Discurso leído en la solemne apertura de los estudios del año académico de 1910 a 1911, Emilio Casañal, Zaragoza, 1910; Rafael ALTAMIRA Y CREVEA, *El patriotismo en la universidad*. Discurso leído en la solemne apertura del curso académico de 1898 a 1899, Oviedo, 1898.

<sup>34</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 34.

Respecto a la primera cuestión, la intensificación del trabajo universitario, reflexiona Zabala sobre los progresos de la Universidad en los últimos veinte años, cuando se había planteado oficialmente la cuestión de la autonomía: la mejor preparación de su profesorado; el nacimiento y difusión de la extensión universitaria, que surgida en Oviedo enseguida encontró eco en otras universidades<sup>35</sup>; la organización de cursos de posgrado; la realización de prácticas; la creación del Instituto de Idiomas en Valencia; la aparición de revistas; la mejor calidad del doctorado, etc.

Respecto a las aspiraciones del profesorado en sentido favorable a la autonomía distingue dos grupos: el primero formado por aquellos que «con ardor entusiasta preconizan las excelencias de la autonomía, sin que su generoso y simpático entusiasmo les dé tiempo para advertir riesgos o precautelar posibles contingencias»<sup>36</sup>. La autonomía será total o no será<sup>37</sup>; es decir, ha de comprender todos los aspectos de la vida universitaria: los económicos, administrativos, científicos y pedagógicos. Este concepto de *autonomía* implicaba así la libre administración de sus recursos económicos por la Universidad; la capacidad de darse el régimen que estime conveniente mediante estatutos, reglamentos, etc.; el nombramiento por la Universidad del rector, decanos, profesores; amplias atribuciones para establecer los planes de estudio...

El segundo grupo, siendo partidarios de la autonomía universitaria como de un ideal, «condicionan su obtención mediante un sistema de graduales concesiones que evite el riesgo que [...] ha de correr la Universidad caso de que se aspire a transformarla de una manera súbita e irreflexiva»<sup>38</sup>.

Pero lo importante para Zabala era que frente a estos dos grupos, el constituido por aquellos que mostraban indiferencia ante la cuestión de la autonomía era minoritario.

Por ello pensaba que el poder público debía tomar en cuenta esta opinión y extender a la enseñanza superior la corriente general que empujaba «al Estado a delegar atribuciones, que en él estaban centralizadas, a favor de organismos que, con capacidad especial y vocación indispensable en las individualidades que los integran realicen, bajo la inspección estatal y en pro de los intereses de la colectividad, servicios que la Administración Pública no puede atender debidamente»<sup>39</sup>.

Esta nueva forma de entender la prestación de servicio estaba en la base del decreto, como lo estaba en la creación de las juntas de puertos, el consejo de

---

<sup>35</sup> Se refiere en concreto a las Universidades de Valladolid, Valencia, Zaragoza, Sevilla, Granada y Barcelona.

<sup>36</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 41.

<sup>37</sup> Patricio BOROBIO DÍAZ, *Acción social de la Universidad*, cit.

<sup>38</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 43.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 47.

administración del Canal de Isabel II, el Instituto de Reformas Sociales y el Nacional de Previsión, el Consejo Superior y las Juntas Locales de Emigración, la Junta para Ampliación de Estudios, etc.

Como se observa, el cambio de opinión experimentado por Zabala es intenso. Parece recordarnos la enseñanza, relativa a los puntos de vista, encerrada en el pequeño relato de Bioy Casares titulado «Una muñeca rusa»<sup>40</sup>: como político maurista, había rechazado la descentralización que suponía la Junta para Ampliación de Estudios; a la hora de defender su reforma de autonomía, la utiliza como argumento. Son posturas que se superponen como las distintas muñecas y que se nos muestran como metáforas del uso plural del término.

La cuestión de la autonomía, ya nos hemos referido a ello, fue planteada oficialmente en España el 30 de octubre de 1899 con el proyecto de ley presentado por Francisco Silvela. Dos años transcurrieron desde esa fecha hasta que, por Real Decreto de 25 de octubre de 1901 Álvaro de Figueroa y Torres, primer conde de Romanones, sometió a deliberación de las Cortes un proyecto de ley sobre organización de las universidades<sup>41</sup>. Por motivos de prudencia ese proyecto<sup>42</sup>:

no va más allá en realidad de lo que pudiera llamarse la autonomía económico-administrativa de las Universidades, para preparar de este modo el terreno y establecer la base de ulteriores reformas que puedan dotar a aquellas sucesivamente y a medida que las circunstancias lo aconsejen, de amplia autonomía en el orden científico, término y coronación de la difícil labor iniciada.

Ese proyecto reconocía a la Universidad el derecho de administrar sus bienes y se determinaban los que debían tener la consideración de sus fondos propios; se daba entrada a asociaciones escolares; se autorizaba a los claustros ordi-

<sup>40</sup> Adolfo BIOY CASARES, *Una muñeca rusa*, Tusquets, Barcelona, 2001.

<sup>41</sup> Al exponer en el preámbulo los motivos del proyecto se refiere a las siguientes razones: 1. El Estado no puede extremar sus facultades tutelares respecto a la enseñanza, invadir por mero afán de intromisión esferas ajenas a su competencia ni mezclarse caprichosamente en la vida de organismos que en muchas ocasiones podían gobernarse por sí mismos; 2. Nuestra incoherente y defectuosa legislación de Instrucción pública ha desconocido muchas veces esta obligación; 3. Añora el glorioso esplendor de las antiguas universidades españolas, debido a la independencia con que regían su vida, y ofrece el retablo de lástimas del actual régimen centralizador, que ha convertido la enseñanza en mero servicio administrativo, y preconiza la urgente necesidad de fomentar en la Universidad el espíritu corporativo que la vivifique, el estímulo que acelere el desarrollo de sus energías y hasta la responsabilidad que le obligue a moverse y la enaltezca ante los propios ojos y ante el juicio de la nación.

<sup>42</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 50. El temor a ir más allá de lo aconsejado por la prudencia hizo señalar que no siendo posible pasar de una manera brusca de la situación en que vivían los centros de enseñanza superior el año 1901 a un sistema de amplia libertad, la realidad imponía restricciones para no comprometer por exceso de precipitación una obra en cuyos resultados finales se cifraba todo género de esperanzas.

narios y a las juntas de catedráticos a intervenir en los nombramientos de rectores, vicerrectores y decanos; se reconocía a los alumnos la facultad de formar parte del consejo universitario.

El proyecto se discutió en el Senado y en el Congreso. Las modificaciones introducidas por este último obligaron a nombrar una comisión mixta, cuyo dictamen quedó pendiente de votación definitiva del Senado por haberse suspendido y disuelto aquellas Cortes. Posteriormente, por Real Decreto de 21 de diciembre de 1905, siendo ministro Vicente Santamaría de Paredes, el expresado dictamen de la comisión mixta se reprodujo como proyecto de ley. Pero no llegó a discutirse.

Años después volvió a debatirse sobre la autonomía universitaria con ocasión de la proposición de ley sobre régimen pedagógico de la Facultad de Filosofía y Letras de la Central<sup>43</sup>.

En resumen, sentenciaba Zabala<sup>44</sup>:

tres proyectos llevados al Parlamento, de los cuales el primero se presentó, discutió y aprobó en cada una de las Cámaras, pero no llegó a ser ley por faltarle la votación definitiva; el segundo se presentó a las Cortes, mas no se discutió siquiera, y el tercero, tras de la presentación y discusión, quedó para los efectos legales como si no se hubiera presentado ni discutido.

Finalmente, el 21 de mayo de 1919 se publicó el Real Decreto sobre Autonomía Universitaria. Y cuando Zabala leyó su discurso ya se habían redactado los primeros estatutos<sup>45</sup>. ¿Qué faltaba entonces?, se preguntaba. Faltaba que el decreto se convirtiera en ley, para dar estabilidad a la reforma. Faltaba que el Estado no abandonase a la Universidad<sup>46</sup>:

la autonomía concedida reconoce a la Universidad ingresos con que antes no contaba; alguno de ellos servirá desde luego para atender a sus necesidades, otros quizá no tengan por el momento la eficacia que fuera de desear; pero

---

<sup>43</sup> En la asamblea universitaria celebrada en Madrid en 1915, el catedrático y senador Elías Tormo presentó una proposición sobre el régimen pedagógico de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central, en un intento de hacer un ensayo de autonomía en una única facultad, pero que sirviese para después aplicarla a las otras. La asamblea aprobó la proposición casi por unanimidad. Fue discutida sin llegar a votarse en el Senado.

<sup>44</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 52.

<sup>45</sup> Así, el de la Universidad Central, véase José María PUYOL MONTERO, «Del centralismo a la autonomía. La Universidad de Madrid 1900-1936», en Andrea ROMANO (ed.), *Gli statuti universitari. Tradizione dei testi e valenze politiche*. Atti del Convegno internazionale di studi. Messina-Milazzo, 13-18 aprile 2004, Clueb, Bologna, 2007, pp. 651-693; o el de Valencia, véase Daniel COMAS CARABALLO, *Autonomía y reformas en la Universidad de Valencia (1900-1922)*, Instituto Antonio de Nebrija, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 241-247.

<sup>46</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 57.

sobre aquéllos y sobre éstos continuará el Estado consignando en Presupuestos las cantidades que el servicio docente reclama, hasta que la Universidad pueda en tal respecto independizarse totalmente.

Y faltaba, finalmente, lo más importante: la responsabilidad de aquellos que formaban la corporación universitaria<sup>47</sup>.

Grande, en suma, es la concesión que se nos hace y grandes deben ser nuestros sacrificios por mostrarnos dignos de ella. Puede decirse que la Universidad va a ganar en libertad corporativa tanto como nosotros vamos a perder en libertad individual; hasta ese extremo estimo yo que la reforma debe sujetarnos a las exigencias de la mayor obligación.

Y de los estudiantes... Lo que sucedió después es bastante conocido: en julio de 1919 cayó el Gobierno de Maura, el nuevo ministro –Prado Palacio– siguió con la reforma, amplió el plazo para la presentación de los estatutos, los publicó para facilitar su discusión<sup>48</sup>, presentó un proyecto de ley para dar firmeza a la reforma..., pero la caída del ministro en diciembre de ese año dejó aparcada la autonomía universitaria. Hubo que esperar a la vuelta de Silió en 1921 para la aprobación de los estatutos.

Me parece que de esta incursión en la reforma de 1919 guiada por el discurso de Pío Zabala podemos extraer algunas conclusiones. En ese momento era lugar común que la centralización liberal había conducido a la decadencia de nuestras universidades y que el remedio para sacarlas de ese estado estaba en dotarlas de un régimen autonómico, autonomía que se situaba en la raíz del esplendor que esta institución tuvo en el Siglo de Oro. En este camino, un primer jalón lo constituye el proyecto presentado por Silvela en 1899. Ante esto, se omite la crítica que los ilustrados habían hecho de la institución universitaria de su tiempo y cualquier referencia a la experiencia de la revolución de 1868.

Interesa advertir que se piensa siempre en la autonomía de las universidades oficiales y que de este debate está ausente la libertad de enseñanza: no se trataba «de la cuestión del monopolio universitario (defendido por los socialistas) y la libertad de enseñanza (que principalmente defienden los revolucionarios a la antigua, los católicos y las congregaciones)»<sup>49</sup>.

Tampoco guardaba relación con la libertad de cátedra, la cuestión no eran las libertades individuales, sino la vida corporativa<sup>50</sup>:

---

<sup>47</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 60.

<sup>48</sup> *El nuevo régimen de autonomía universitaria: extracto de documentos*, Madrid, 1919.

<sup>49</sup> Leopoldo PALACIOS MORINI, «Memoria» (primer pensionado de la Universidad en el extranjero), *Anales de la Universidad del Oviedo*, 2 (1902-1903), p. 189.

<sup>50</sup> Pío ZABALA Y LERA, *La autonomía universitaria*, cit., p. 46.

Nuestras Universidades funcionan a modo de autómatas, como aparatos que reciben fuerza de ajeno motor; son prolongaciones de una oficina, y, por mimetismo, se han hecho semejantes a oficinas también. Libérrimo es el profesor en su cátedra; pero esta libertad no alcanza sino a realizar sus derechos de ciudadano. Libre en la exposición de las ideas, es, más que un esclavo, un prisionero de las normas administrativas, que le obligan a enseñar de un modo único. Tenemos libertad oratoria; la enseñanza necesita que tengamos libertad pedagógica; y esta nos falta.

La autonomía se planteaba como un desarrollo lógico en el proceso de descentralización que se estaba operando en varios ámbitos de la Administración Pública, y que en el caso de la Universidad venía precedido por la reforma francesa de 1896. No se trataba de una descentralización geográfica ni política, sino de servicios, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión.

Esto suponía una vida nueva para el claustro universitario que recobraba el protagonismo perdido. En el fondo, como vemos, aparecían los derechos colectivos. Sería interesante profundizar en este pensamiento que reivindica los derechos de las corporaciones, en un momento en el que con el fin de la Primera Guerra Mundial se muestra con toda su crudeza la crisis del sistema liberal; y en el papel que el corporativismo jugó entre las ideologías del periodo de entreguerras en su conexión con algunas leyes universitarias<sup>51</sup>.

## APÉNDICE

Problemas académicos. Autonomía universitaria  
Discurso doctoral presentado por Geminiano Carrascal y Martín  
Madrid y septiembre de 1919<sup>52</sup>

En propia justificación

Capítulo primero. El problema de la descentralización: 1. Origen y novedad.- 2. Su relación con los fines del Estado. El término descentralización.- 3. Procedencia natural de las atribuciones reclamadas. Individuo, familia, municipio, provincia, región y Estado. Fundamento del centralismo.- 4. Unidad política. Su diferencia de la centralización. La tutela condicionada. El regionalismo

---

<sup>51</sup> Así la conocida reforma Gentile de 1923, véanse Floriana COLAO, «Tra accentramento e autonomia: l'amministrazione universitaria dall'unità a oggi», en *Storia delle università in Italia*, edición de Gian Paolo BRIZZI, Piero DEL NEGRO, Andrea ROMANO, Sicania, Messina, 2007, vol. I, pp. 287 ss.; y Elisa Signori, «Università e fascismo», *ibidem*, pp. 381 ss.

<sup>52</sup> BUCM T 4163.

no puede atentar a la unidad política.- 5. Ventaja de la descentralización. Administración sistemática. Límites de la centralización y descentralización.- 6. Prudencia en la implantación.- 7. Referencia a la autonomía universitaria.- 8. El *statu quo*. Los políticos y la descentralización en boca de Soler. Consideraciones finales.

Capítulo segundo. Rasgos históricos de las primitivas escuelas: 1. Extensión del estudio.- 2. La Universidad palentina y la de Salamanca. Decadencia patria.- 3. Alusión al origen de otras Universidades. Mención especial de la de Alcalá. Cisneros. Real provisión de Felipe II. Vicisitudes del estudio complutense.- 4. Traslado a Madrid de la Universidad de Alcalá. Instancia de los Maestros y los Doctores a la Regencia. Asiento definitivo de la Corte.

Capítulo tercero. Rasgos históricos de las primitivas escuelas (continuación): 1. Las Universidades definidas en las Partidas. Régimen económico.- 2. Régimen administrativo. Alfonso el Sabio y el Rector. Atribuciones de éste. Procedimientos seguidos en la elección de Rector. Otras autoridades.- 3. De la elección de los Maestros. Abusos y escándalos. Comunicación del Consejo al Colegio Mayor de Alcalá. La Constitución XIV de Martino V. El Bedel y los Maestros. El cumplimiento del deber exigido con rigor.- 4. Los estudiantes. Deferencias privilegios y disciplina. Aportaciones al arca universitaria.- 5. Solemnidad de las fiestas escolares: Bonete, libro, guante, anillo, espada.- 6. La tutela del Consejo de Castilla. Consideraciones del Sr. Bonilla y San Martín. La independencia amortajada.

Capítulo cuarto. Situación actual de las universidades: 1. El señorío del Estado. El asesoramiento de los técnicos. Merma de atribuciones e insuficiencia del presupuesto.- 2. Rector. Su nombramiento y lo que en la realidad significa. Decanos.- 3. Profesores numerarios y auxiliares. Concepto del profesorado español. Los catedráticos víctimas del escalafón.- 4. El actual régimen universitario no es *Ayuntamiento de Maestros y escolares*. Relaciones unilaterales y transitorias. La juventud desorientada. Palabras de Sippman. Los libros de texto.

Capítulo quinto. Situación actual de las Universidades (continuación): 1. La oposición y el profesorado. Tal sistema de reclutamiento es imperfecto. Las condiciones educativas y docentes no se demuestran en la oposición.- 2. Auxiliares y propietarios.- 3. Los escolares. Clasificación *sui generis*: A) Del libro y la ciencia. B) Del libro y el banco. C) De la holgura y la navaja. Necesidad de la selección. La vida corporativa y los estudiantes.- 4. Pruebas de curso. Crítica del procedimiento. Exámenes por asignaturas y por grupos. Poco vale suprimir los exámenes si se conserva el *statu quo* pedagógico. Castas de estudiantes. Consideración del alumno libre.

Capítulo sexto. Situación actual de las Universidades (conclusión): 1. Lo que debe ser la Universidad.- 2. Factores interesados en la labor académica: A) El Estado, su doble misión. Docencia del Estado. El Estado respecto a las Universidades debe separar su intervención externa de la interna. B) La Universi-

dad. C) La clase escolar.- 3. ¿Debe hacerse la reforma académica? ¿Cuál debe ser su orientación?- 4. La autonomía universitaria puede figurar en el programa de todos los políticos. Aun cuando sea por vía de ensayo ha de implantarse la reforma.

Capítulo séptimo. Autonomía universitaria: 1. Extremos que podían comprender los Estatutos de la autonomía universitaria: A) Ratificación oficial de las Universidades actualmente existentes. B) Provisión a las Universidades de los elementos económicos para atender a su desarrollo. C) Reserva por parte del Estado de la facultad de avalorar con su visto bueno el nombramiento del profesorado elegido por cada Universidad. D) El Estado único otorgador de los títulos profesionales. E) Aprobación por el Estado de los planes de estudio y de cualesquiera otro proyecto formulado por las Universidades. F) Autoridades y Juntas. G) Organización de la clase escolar. Estudio de cada uno de estos apartados. 2. Federación de las Universidades.

Palabras finales.

Bibliografía.