

DR 13 61

Primero, el profesor don Jesús Prieto de Pedro habla de autonomía universitaria y jurisprudencia. La polémica sobre la cuestión de la autonomía universitaria tiene un nuevo hito, esta vez jurisprudencial, que anotar en su haber. Una reciente sentencia de 22 de diciembre de 1979 de la sección segunda de la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional ha causado un gran impacto, del que se ha recibido amplio eco en la prensa, en los medios universitarios y políticos, al dejar sin validez, por no ser conforme a derecho, una orden del Ministerio de Educación y Ciencia que hacía pública una relación de aproximadamente 1.700 plazas vacantes que habían de solicitar, para su adscripción definitiva, los profesores adjuntos de universidad nombrados en virtud de determinados concursos o posiciones celebrados anteriormente.

La fecha de la orden anulada es de 1 de junio de 1978, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 5 de julio. Así pues, antes de comentar el contenido concreto de la sentencia de la Audiencia Nacional, conviene hacer algunas precisiones generales sobre la cuestión debatida en la misma. La autonomía universitaria, y especialmente, como uno de los aspectos de ésta, el tema de las competencias de las universidades para seleccionar a su propio profesorado.

¿Qué significa el concepto tan repetido en estos últimos años de autonomía universitaria? La autonomía universitaria expresa un sistema de garantías de las instituciones universitarias frente al poder político, cuya finalidad última consiste en que las funciones que les corresponden a las universidades en cuanto a instituciones culturales, el estudio, la investigación y la transmisión de la cultura, sean llevadas a cabo de una forma libre, sin injerencias del poder político. Es decir, aunque las universidades públicas forman parte de la Administración y desarrollan su actividad en un régimen de servicio público, éstas deben gozar de un amplio margen de libertad en su actuación frente a la Administración Central del Estado y frente a otras administraciones públicas territoriales de fines generales, como es el caso también de las administraciones de las comunidades autónomas. Así, la autonomía universitaria comprende cuatro cuestiones principales.

La llamada autonomía reglamentaria, es decir, el poder de cada universidad para dentro de un cuadro de líneas fundamentales establecidas por las leyes, elaborar sus propios estatutos. En segundo lugar, la autonomía universitaria comprende la llamada autonomía organizativa, mediante la cual los sujetos integrantes de las universidades pueden elegir sus propios órganos de gobierno. En tercer lugar, la autonomía didáctica permite que los planes de estudio dentro del marco general fijado por las leyes puedan ser elaborados por las propias universidades y, finalmente, la autonomía universitaria también implica la llamada autonomía financiera, porque, como es lógico, cualquier organización autónoma necesita de un amplio margen de libertad en orden a la distribución y a la realización del gasto de sus recursos económicos.

Esta somera introducción al tema de la autonomía universitaria nos permite centrarnos en la

cuestión debatida por la sentencia que les comento hoy, la posibilidad de las universidades para seleccionar a su propio personal docente. Debe ser, asimismo, un aspecto importante de la autonomía organizativa. El hecho es que la funcionalización del profesorado de las universidades que se llevó a cabo en el siglo pasado en nuestro país, por influencia del modelo francés de universidad fuertemente centralizada, la llamada universidad napoleónica, en este sentido se debe de entender la autonomía universitaria como una reivindicación de los propios sujetos de la institución para la conquista de un régimen de autogestión frente a los poderes públicos perdido con la centralización realizada en el siglo pasado, implicó una limitación importante para las universidades en su libertad, pues la provisión de las plazas del personal docente se llevaba a cabo por el gobierno previa consulta del Consejo de Institución Pública.

Así ocurría, con más o menos variaciones, en los planes de institución pública de 1836, en el llamado Plan Quidal de 1845 y en la Ley Moyano de 1857. Pero en la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, a pesar de responder a una filosofía anti-autonomista y a pesar de la ideología fascista nacional sindicalista que expresamente proclamaba su artículo 4, introdujo en el artículo 58 una pequeña novedad, pues establecía que la provisión de las cátedras que se realizasen por turno de concurso, estas también se podían proveer por el sistema de oposición directa, aunque el concurso se resolvía por el Ministerio de Educación y Ciencia, entonces el Ministerio de Educación Nacional, competía a las universidades donde radicara la plaza vacante a cubrir, proponer los candidatos que consideraran convenientes previa propuesta a su vez del Consejo Nacional de Educación. Esta ligera posibilidad de las universidades de poder hacer oír su opinión en orden a la provisión de las plazas docentes será posteriormente ampliada por la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970, pues el artículo 114 de la misma indica que, una vez inversados los profesores en los cuerpos docentes universitarios de catedráticos de universidad, profesores agregados de universidad y profesores adjuntos de universidad, y una vez superado el correspondiente concurso o oposición, la inscripción de estos a una plaza concreta se debería realizar por el Ministerio de Educación y Ciencia, pero previa selección de las universidades, en función de los méritos de los visitantes.

Así pues, vemos en relación con este aspecto que comento, unas importantes virtualidades autonomistas en la Ley General de Educación, ya formuladas con anterioridad en el llamado Libro Blanco de la Enseñanza, que se redactó antes de dicha ley, y que en su página 202 decía que, la autonomía no puede limitarse a un mayor o menor grado de discrecionalidad en el establecimiento de los planes de estudio. La selección del profesorado, la designación de sus gobernantes y, en fin, la disponibilidad de los recursos económicos son otras tantas piezas clave de la autonomía propiamente dicha. Así pues, entremos en la sentencia.

La citada sentencia tiene su origen en el desacuerdo entre las universidades catalanas y el Ministerio de Educación y Ciencia sobre el tema de las competencias de las universidades para seleccionar a su profesorado, como consecuencia de las favorables expectativas para la autonomía universitaria, inauguradas por la llamada transición política y por su sanción constitucional en el artículo 27 parágrafo 10 de la Constitución, y la falta de una regulación

positiva concreta acorde con el nuevo contexto político. Así, la Universidad Central de Barcelona, previo recurso de reposición denegado presuntamente por silencio administrativo contra la orden precitada de 1 de junio de 1978, interpuso en su día el recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional, concretando su pretensión en la anulación, además de la orden ministerial anterior, del Decreto 22.11.1975, de 23 de agosto, relativo al nombramiento de tribunales y a la adscripción del profesorado a los cuerpos docentes de la universidad, publicado en el Guardián Oficial del Estado, de 23 de septiembre, y de otra orden ministerial, de 19 de mayo de 1978, por la que se dan instrucciones para la adscripción definitiva de los opositores aprobados con plaza procedentes de los concursos oposiciones al Cuerpo de Profesores Adjuntos de la Universidad. Invocándose por la recurrente, por la Universidad de Barcelona, un doble motivo de ilegalidad, por constituir disposiciones reglamentarias nulas de pleno derecho al vulnerar expresamente la Ley General de Educación y el procedimiento establecido para su elaboración.

El motivo de ilegalidad por contravención del procedimiento establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo para la elaboración de disposiciones de carácter general, en concreto, la omisión del dictamen del Consejo de Estado en la elaboración del decreto citado antes de 22-11-1975, de 23 de agosto, quedará sin pronunciamiento la sentencia por falta de prueba, ya que, según se dice en la misma, recibido el proceso a prueba, precisamente para este extremo, el escrito de proposición de prueba se presentó el último día del plazo ante el Juzgado de Guardia, sin tiempo para la práctica de la propuesta. Así pues, el texto de la sentencia reseñada se circunscribe, en un estilo muy conciso, a valorar la conformidad, de acuerdo con los fundamentales principios de legalidad y de jerarquía normativa vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, de las disposiciones reglamentarias impugnadas con el texto del artículo 114.3 de la Ley General de Educación, que, en orden a las ascripciones definitivas de los profesores ingresados en los cuerpos docentes universitarios, determina, como les decía antes, que éstas serán por el MEC, previa selección por las respectivas universidades en función de los méritos de los solicitantes, llegando el Tribunal a la conclusión de que el decreto citado, al disponer en su artículo 4, que las ascripciones se realizarán por el MEC, a propuesta de las comisiones de ascripción que tendrán carácter nacional, vulnera el precepto ante dicho de la Ley General de Educación, pues sustituye a la competencia de selección de las universidades por la de unos entes distintos de éstas, las llamadas comisiones de ascripción, integradas, según el artículo 5º del citado decreto, por un presidente nombrado por el Ministerio de Educación y Ciencia, dos catedráticos y un profesor agregado y un profesor adjunto designados por sorteo entre los pertenecientes a los centros en los que haya de realizarse la ascripción, y un catedrático y un profesor agregado designados por el propio centro al que pertenece la plaza que se ascribe. El núcleo esencial del razonamiento seguido por el Tribunal sobre este punto está recogido en el siguiente considerando que a continuación les leo.

Que con arreglo al citado decreto 22.11.75, la ascripción a plazas concretas de las facultades y escuelas técnicas superiores de los profesores que hayan ingresado en los cuerpos docentes de la universidad se realizará por el Ministerio a propuesta de las comisiones de ascripción que

tendrán carácter nacional, artículos 4 y 5 del decreto 22.11.75. Y es producido el ingreso en el cuerpo de profesores adjuntos cuando efectivamente la ascripción del profesorado a plazas concretas conforme al procedimiento reglamentariamente determinado, artículo 11 del decreto 22.12.75, mientras que el artículo 114 de la Ley General de Educación dispone que su posterior ascripción, se refiere a los ingresados en los cuerpos docentes a una plaza concreta por el Ministerio de Educación y Ciencia, se hará previa selección de las respectivas universidades en función de los méritos de los licitantes y de acuerdo con las normas reglamentarias que a tal efecto se dicten y de las establecidas en los estatutos de aquellas. Textos que confrontados ponen bien de manifiesto que en el decreto que hemos dicho se ha privado a las universidades de la selección que dice el artículo 114.3 de la Ley General de Educación, atribuyéndose ésta, artículo 4.2 del decreto 22.11.75, a las llamadas comisiones de ascripción, a las que el primero de los decretos atribuye la propuesta de ascripción, valorando distintos datos, entre ellos los méritos, es decir, la selección que la ley confiere a las universidades. Pues, aunque otra cosa diga el abogado de Estado, el artículo 4 del decreto 22.11.75 no atribuye la selección a la universidad en función de los méritos de los solicitantes, sino que la encomienda a las comisiones de ascripción.

Hasta aquí el texto reconsiderando la sentencia. No obstante esta correcta argumentación de la sentencia para fundamentar la ilegalidad del decreto que estamos comentando, el fallo de la misma, finalmente se contrae únicamente a la anulación del orden ministerial de 1 de junio de 1978, conforme a la tendencia dominante en nuestra jurisprudencia que se muestra reacia a pronunciarse sobre la nulidad de la disposición general ilegal base de los recursos indirectos contra reglamentos, como es el presente caso. No se trata de un recurso directo, sino de un recurso indirecto contra reglamentos.

Al estimar que aquí ya constituye un acto de aplicación del reglamento impugnado, pues, según confiesa explícitamente el tribunal, no tenemos otras competencias que la de trasladar al fallo la nulidad del orden ministerial recurrido, más no la de los decretos y otras disposiciones que sólo por vía indirecta o del recurso indirecto han sido traídos a debate. De todas formas, en este caso, la declaración de nulidad del reglamento citado tampoco habría modificado la proyección retroactiva de la sentencia como consecuencia de la subsistencia de los actos firmes dictados en la aplicación de aquel, según el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Subtítulos realizados por la comunidad de Amara.org