

# La autonomía de las Universidades italianas en el nuevo marco normativo. Una lectura crítica

*SUMARIO:* INTRODUCCIÓN. I. LAS LÍNEAS MAESTRAS DEL SISTEMA UNIVERSITARIO AL COMIENZO DE LOS AÑOS NOVENTA. 1. Funciones. 1.1. La investigación científica. 1.1.1. Estructuras organizativas específicas. 1.1.2. La financiación. 1.1.3. La libertad de investigación (remisión). 1.2. La educación. 1.2.1. La educación universitaria como servicio público estatal. 1.2.2. Los títulos académicos con validez legal. 1.2.3. La liberalización de los planes de estudio de 1969. 1.2.4. La libertad de enseñanza. 2. Sujetos y figuras organizativas. 2.1. Los sujetos. 2.1.1. Los estudiantes. 2.1.2. Los profesores y los investigadores. 2.1.3. El personal técnico y administrativo. 2.2. La organización. 2.2.1. El Ministerio y el C.U.N. 2.2.2. Las Universidades. 2.2.2.1. Universidades estatales y no estatales. 2.2.2.2. Datos cuantitativos. 2.2.2.3. Organización. 2.2.3. La dinámica de las relaciones Estado-Universidades; fuentes normativas y financiación. II. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA REGULACIÓN DE LOS AÑOS NOVENTA. 1. La autonomía normativa y organizativa. 1.1. El nuevo sistema de fuentes. 1.2. Los Estatutos. 1.2.1. El ámbito de competencia de los Estatutos y los límites legislativos a su contenido. 1.2.2. Las opciones estatutarias: ejemplificación. 1.3. Los reglamentos. 1.3.1. El reglamento de administración, contabilidad y finanzas. 1.3.2. Los otros reglamentos. 2. La autonomía financiera y de gestión. 2.1. La autonomía de gasto y la gestión de personal. 2.1.1. Las reformas en materia de controles (remisión). 2.1.2. La nueva distribución de los poderes de gestión en las universidades según el decreto legislativo número 29 de 1993 (apuntes). 2.2. Transferencias estatales y tasas universitarias. 3. La autonomía docente. 3.1. La ordenación nacional de las enseñanzas. 3.2. Los reglamentos educativos de las universidades y de las estructuras académicas. 4. La autonomía de investigación. 4.1. La investigación como fin institucional de las Universidades. 4.2. Las perspectivas de reducción de los fondos estatales para la investigación y la tendencia hacia los contratos de investigación: las preocupaciones (remisión). 5. La evaluación de la gestión de los recursos y de la productividad de la investigación y de la docencia. III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA HOY, EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA. 1. Significado y fundamento de la autonomía constitucional de las Universidades.

---

Traducción: Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO.

1.1. Diferencias entre autonomía universitaria y autonomía local. 1.2. Autonomía universitaria y servicio público de la educación. 1.3. Autonomía universitaria y exigencias sociales de la investigación. 1.4. Autonomía universitaria y fondos estatales. 1.5. Autonomía universitaria y «estatuto» del personal. 1.6. Las universidades como comunidades interdisciplinarias. 2. Problemas y perspectivas de la *autonomización* en marcha. 2.1. La cuestión de las fuentes. 2.1.1. Las relaciones entre fuentes de autonomía y leyes estatales. 2.1.2. ¿Derecho o deber de ejercitar la autonomía normativa? 2.1.3. Las fuentes reguladoras del estatuto jurídico y económico de los investigadores-docentes. 2.2. La reducción del compromiso financiero del Estado y la diversificación de las fuentes de ingresos. 2.2.1. El incremento de las tasas universitarias. 2.2.2. La tendencia hacia los contratos de investigación. 2.2.2.1. Libertad de investigación y contratos de investigación. 2.2.2.2. Investigación científica y derecho a hacer públicos los resultados. 2.2.2.3. Libertad de investigación en sentido sustancial. 2.3. La cuestión de la validez legal de los títulos académicos. 2.4. Las normas de admisión. A MODO DE CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

El sistema universitario italiano se está modificando en un sentido predominantemente autonomista, aunque la renovación afecta de forma desigual y no carente de contradicciones a diversas áreas de ese campo y avanza con cierta lentitud, causada por la dificultad objetiva de los problemas que deben afrontarse, pero también, en parte, por dificultades subjetivas de comprensión y adecuación. En el origen del proceso se encuentran algunas leyes de particular importancia aprobadas en el quinquenio 1989-1994, con las cuales, en primer lugar, se han reorganizado las funciones ministeriales atinentes a la Universidad y a la investigación científica, se han atribuido a cada Universidad significativas competencias autónomas para regular su organización de gobierno y administrativa (Ley de 9 de mayo de 1989, n. 168)<sup>1</sup> y se ha innovado en materia de fuentes de financiación de las Universidades y de modalidades de transferencia de los fondos estatales (Ley de 24 de diciembre de 1993, n. 537, art. 5); a continuación se han distribuido entre el Ministerio y las Universidades las responsabilidades sobre las opciones relativas a la ordenación de las enseñanzas (Ley de 19 de noviembre de 1990, n. 341) y se ha regulado la intervención pública dirigida a hacer posibles las condiciones materiales que permitan el acceso a los estudios universitarios de las «personas con capacidad y méritos» (según la expresión usada por la Constitución) (Ley de 2 de diciembre de 1991, n. 390).

Analizar hoy la autonomía universitaria en Italia significa, esencialmente, examinar el sentido de los cambios introducidos por este nuevo marco normativo y por su inicial puesta en

<sup>1</sup> Cabe destacar también la Ley de 7 de agosto de 1990, n. 245, que ha regulado la programación del desarrollo del sistema universitario y la institución de nuevas Universidades y de nuevas Facultades.

práctica. A tal efecto, sin embargo, es necesario comenzar recordando cuáles eran las líneas maestras del sistema universitario según la legislación, la práctica y la opinión mayoritaria, en el momento en el que se abrieron a las Universidades nuevos espacios de autonomía por parte de ciertas leyes, que acaban de mencionarse.

De manera aún más preliminar y sintética <sup>2</sup>, cabe recordar que la Universidad italiana se encuentra todavía fuertemente marcada por opciones político-legislativas muy lejanas. En particular, en ella puede descubrirse aún la impronta de las dos principales actuaciones normativas que, en el primer siglo de la unidad italiana, hicieron referencia a ella dentro del marco global de la instrucción: la «Ley Casati» (una «ley» <sup>3</sup> sarda de 1859) y la llamada reforma Gentile de 1923 (que la reemplazó íntegramente) <sup>4</sup>.

La «Ley Casati» supuso el intento exitoso de estatalizar la educación (o cuando menos la regulación de la educación) <sup>5</sup>, convirtiéndola —junto con el ejército— en uno de los dos pilares de la formación de una conciencia y de una clase dirigente nacional, con un espíritu tendencialmente laico y liberal. De esta forma, también las Universidades pasaron a formar parte de la Administración del Estado, contemplado como verdadero garante de la libertad <sup>6</sup>. Se trató de un proyecto de estatalización general

---

<sup>2</sup> Teniendo en cuenta los notables, pero desgraciadamente fragmentarios, estudios históricos sobre esta materia: véase bibliografía.

<sup>3</sup> La «Ley Casati» (cuyo texto completo puede leerse en G. INZERILLO: ver bibliografía) es en realidad un Decreto de 12 de noviembre de 1859, número 3725, dictado por Víctor Manuel conforme a la Ley de 25 de abril de 1859, número 3345, que le confería plenos poderes en caso de guerra con Austria. El Decreto estaba subdividido en cinco títulos, concernientes a la administración de la instrucción pública, la educación superior, la secundaria clásica, la técnica y la elemental. Por lo que aquí interesa en particular, el Decreto sólo se refería originariamente a las Universidades de Turín, Pavía, Génova y Cagliari, además de a la «academia científico-literaria que ha de erigirse en Milán» y al «instituto universitario que se establecerá para Saboya en la ciudad de Chambéry».

<sup>4</sup> La llamada reforma Gentile estaba integrada por cinco decretos, dictados en aplicación de la Ley de 3 de diciembre de 1922, número 1601 (de concesión de plenos poderes al Gobierno a fin de «reducir las funciones del Estado, reorganizar los organismos y establecimientos públicos, aglizar sus funciones y disminuir los gastos»: art. 1), relativos a: nueva administración escolar de dimensión regional (R.D. de 8 de febrero de 1923, núm. 374); nueva escuela secundaria (6 de mayo, núm. 1054); reforma del Consejo Superior de la Educación Pública (16 de julio, núm. 1753); Universidad (30 de septiembre, núm. 2102); escuela elemental (1 de octubre, núm. 2185).

<sup>5</sup> Artículo 3: «El Ministro de Instrucción Pública gobierna la enseñanza pública en todas sus ramas y promueve su desarrollo; supervisa la privada en garantía de la moral, de la higiene, de las instituciones del Estado y del orden público».

<sup>6</sup> Fustel de Coulanges, en 1879, elogia así el modelo de las Universidades alemanas: «Éstas no pertenecen ni a la Iglesia ni a asociaciones de sujetos privados. Poseen aquel tipo de libertad, el más seguro y el más conforme a los hábitos modernos, que consiste en no depender más que del Estado» (citado por P. SCHIERA, 1994: ver bibliografía).

dirigido a atribuir al Estado los gastos de las Universidades y a regularlas de modo homogéneo, previendo que expidiesen un título con igual valor en todo el Reino.

No obstante, la tarea no estaba completa: la Ley Casati, que sólo progresivamente y mediante disposiciones separadas se extendió poco a poco a las diversas partes del nuevo Estado<sup>7</sup>, no regulaba en todos sus detalles la vida de los centros de estudios superiores, que permanecieron también en parte sujetos a normativas diversas de la época preunitaria. En lo demás, si bien las enseñanzas que cada Facultad debía impartir eran directamente reguladas por la ley (art. 51)<sup>8</sup> y su «duración, orden y medida» se remitían a disposiciones reglamentarias (art. 55), en todo caso permanecía a salvo la libertad de los estudiantes de determinar el orden de los estudios, correspondiendo solamente a las Facultades la elaboración de un plan orientativo (art. 125), y se mantenía firmemente, al menos como principio, la libertad de enseñanza<sup>9</sup>. Tras la constitución del Reino de Italia se llevó a cabo la intervención centralizadora (y de homologación) con una serie de actos normativos sectoriales, concernientes en ocasiones a las tasas, los sueldos de los profesores y, sobre todo, mediante la regulación gubernativa de la ordenación de los estudios universitarios a través de reglamentos generales y especiales para las concretas Facultades, que adoptaron el nombre de los Ministros de la Instrucción Pública responsables: Matteucci (R.D. de 14 de septiembre de 1862, núm. 842)<sup>10</sup>, Bonghi (R.D. de 3 de octubre de 1875, núm. 2728) y Coppino (R.D. de 8 de octubre de 1876, núm. 3434).

Siguieron después debates, proyectos y actuaciones legislativas en el centro de los cuales, junto a la cuestión del modelo europeo en el cual inspirarse (inglés, francés o alemán), se hallaba el problema de la autonomía, de vez en cuando propuesta —con

---

<sup>7</sup> La práctica y la jurisprudencia se orientaron en el sentido de que sólo fuera aplicable por sí misma en las provincias en las cuales se promulgaba.

<sup>8</sup> Respecto a las Facultades, eran sólo (y todas) aquéllas de tradición secular: «1. Teología; 2. Jurisprudencia; 3. Medicina; 4. Ciencias físicas, matemáticas y naturales; 5. Filosofía y letras» (art. 49).

<sup>9</sup> Sin embargo, el artículo 106 consentía la suspensión o la remoción de un profesor por «haber discutido, con su enseñanza y con sus escritos, las verdades sobre las cuales reposa el orden religioso y moral, o intentado socavar los principios y las garantías que constituyen el fundamento de la Constitución del Estado».

<sup>10</sup> Dictado conforme al artículo 4 de la Ley (Matteucci), núm. 719, de 31 de julio, sobre tasas escolares y sueldos de los profesores, que preveía un reglamento general y una serie de reglamentos especiales, para las diversas Facultades en particular, sobre el orden de las enseñanzas y las modalidades de los exámenes.

particular decisión por el ministro Baccelli <sup>11</sup>—, temida <sup>12</sup>, combatida <sup>13</sup>. Sin embargo, sólo muchas décadas después la reforma Gentile introdujo por primera vez el concepto de autonomía en un texto normativo dedicado a la Universidad. La reforma se inspiró en las propuestas de una Comisión de estudio constituida en 1910 <sup>14</sup> y que, en línea con las ideas que había sostenido Baccelli, había vuelto a proponer la autonomía, si bien excluyendo el aspecto financiero, respecto del cual eran más fuertes los temores incluso en los propios ambientes universitarios. En particular, el artículo 1.3 del Decreto núm. 2102 establecía que: «Las Universidades (...) tienen personalidad jurídica y autonomía administrativa, docente y disciplinaria dentro de los límites establecidos por el presente Decreto y bajo la vigilancia del Estado, ejercitada por el Ministro».

El mismo Decreto, ante la perspectiva de la desprofesionalización de los estudios universitarios en nombre de unas más elevadas ambiciones científicas, introdujo el examen de Estado, sin el cual no existía la habilitación necesaria para el ejercicio profesional, restando únicamente para los diplomas y títulos el valor académico <sup>15</sup>.

La reforma Gentile presentaba no obstante aspectos contradictorios (baste pensar en la introducción del juramento para los profesores: art. 18 del R.D. 2102 de 1923), y ciertamente los gérmenes de autonomía presentes en ella sólo hubieran podido madurar en un clima político muy distinto de aquél que llevó a su desnaturalización por obra de la inmediata ordenación fascista, la cual, sin embargo, acogió íntegramente la fórmula sobre la

---

<sup>11</sup> Ver los proyectos de ley (Baccelli) presentados a la Cámara el 17 de noviembre de 1881, núm. 241, de «Modificaciones de las leyes vigentes para la educación superior del Reino», así como, con igual título, el de 25 de noviembre de 1882, núm. 26 (acerca del cual, véase el Dictamen de la Comisión presidida por el honorable Bertani y, en particular, las Alegaciones, presentadas el 20 de octubre de 1883: *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, número 26-A bis) y, finalmente, el de 13 de junio de 1895, núm. 67, «Sobre la autonomía de las Universidades, Establecimientos y Escuelas superiores del Reino».

<sup>12</sup> Como resulta, por ejemplo, de muchas de las intervenciones sobre el primer proyecto de Ley Baccelli, entre las cuales presentan particular vigor las del 16, 17 y 18 de diciembre de 1881 de S. Spaventa, que la consideraba un «prejuicio» (en *Discorsi parlamentari*: ver bibliografía).

<sup>13</sup> En 1909, la Ley Rava, por ejemplo, había establecido un registro orgánico de los profesores único para todas las Universidades.

<sup>14</sup> Decreto de 30 de enero de 1910. Su presidente era U. Dini, y el ponente L. Ceci.

<sup>15</sup> El R.D. número 2102, de 30 de septiembre de 1923, disponía que los títulos y diplomas expedidos por las Universidades tenían únicamente valor de «calificaciones académicas» (art. 4.2) y que la habilitación para el ejercicio profesional sería «conferida como consecuencia de los exámenes de Estado» (art. 5). El siguiente R.D. núm. 2909, de 31 de diciembre, estableció las profesiones para las cuales era necesario el examen de Estado (procurador, abogado, notario, médico-cirujano, odontólogo, veterinario, farmacéutico, ingeniero, arquitecto, químico). Después, el examen de Estado de habilitación para el ejercicio profesional fue nuevamente regulado por otro R.D. de 14 de octubre de 1932, núm. 1366.

autonomía contenida en el citado artículo 1 del Decreto Gentile <sup>16</sup>. Esa desnaturalización se inició con el reglamento general de estudios, número 674 de 1924 (todavía vigente, al menos en parte, para todas aquellas Universidades que no se hayan dotado aún de un estatuto autónomo conforme a la legislación más reciente), y culminó en los reales decretos de los años treinta <sup>17</sup> que, como veremos, se han considerado parcialmente vigentes incluso después de dictarse la reciente legislación sobre autonomía universitaria.

## I. LAS LÍNEAS MAESTRAS DEL SISTEMA UNIVERSITARIO AL COMIENZO DE LOS AÑOS NOVENTA

### 1. FUNCIONES

Una descripción a grandes rasgos del sistema universitario, tal y como se presentaba en el momento de ser reformado, como veremos, en un sentido autonómico, exige recordar previamente los datos que caracterizaban, de una parte, su perfil objetivo/funcional y, de otra, su perfil subjetivo/organizativo.

Respecto al primer aspecto, las funciones son la educación superior (esto es, la enseñanza y, recíprocamente, el aprendizaje) y la investigación científica.

#### 1.1. *La investigación científica*

Las funciones fundamentales de la Universidad, investigación científica y educación, son compartidas con otras instituciones. No obstante, el particular nexo que necesariamente debería instaurarse entre una y otra en la Universidad puede considerarse el signo distintivo de esta última <sup>18</sup>. En efecto, la educación

<sup>16</sup> Recuérdese asimismo que la reforma Gentile distinguía entre Universidades reales (10 en Italia), Establecimientos superiores regios (de carácter más profesional, y financiados mediante acuerdos entre el Estado y otros entes, locales o privados) y Universidades libres.

<sup>17</sup> Véanse el R.D. de 31 de agosto de 1933, número 1592, texto único de las leyes sobre la educación superior; R.D.L. de 20 de junio de 1935, núm. 1071, de reforma y actualización del texto único; R.D. de 4 de junio de 1938, núm. 1269, reglamento sobre estudiantes, títulos académicos, exámenes de Estado y asistencia escolar; R.D. de 30 de septiembre de 1938, núm. 1652, disposiciones sobre el ordenamiento docente universitario.

<sup>18</sup> Cfr. los Estatutos de la Universidad de Bolonia: «La Universidad de Bolonia reconoce que la actividad docente es inescindible de la actividad de investigación a fin de que la enseñanza esté en disposición de seguir el progreso de la sociedad y del conocimiento científico» (art. 1.2); y los de Florencia: «[La Universidad de Florencia] asume la investigación de nuevos conoci-

universitaria no debería tener por objeto sólo los resultados de la ciencia en cuanto saberes canónicos, sino, también y sobre todo, los descubrimientos más recientes y las hipótesis sobre las cuales se desarrolla la investigación, volviendo a poner en discusión las conclusiones precedentes. De modo que entre investigación y educación universitaria prácticamente no debería existir solución de continuidad.

Así las cosas, es precisamente la actividad de investigación científica la que puede ser considerada, al menos sobre el papel, como el principal rasgo característico de la Universidad, desde el momento en que sin ella no podría existir una educación propiamente universitaria.

Efectivamente, en coherencia con esta concepción, en la legislación más reciente se afirma que «[l]as Universidades son sedes primarias de la investigación científica» (art. 6.4 de la Ley núm. 168 de 1989).

### 1.1.1. Estructuras organizativas específicas

Cabe recordar que, en el marco de la «experimentación organizativa y didáctica» promovida por el Decreto del Presidente de la República (D.P.R.) número 382 de 1980, se fomentaba la constitución, en el ámbito universitario, de estructuras organizativas específicamente pensadas para las exigencias de la investigación científica. En efecto, además de los Departamentos, organismos, sin embargo, ambiguos, ya que «entendidos como organización de uno o más sectores de investigación homogéneos por sus fines o por su método y de sus respectivas enseñanzas, aun cuando afecten a varias Facultades o a varios cursos de la Licenciatura de una misma Facultad» (art. 83), aquel decreto legislativo preveía también los centros de investigación, así como los centros interdepartamentales y los centros de servicios interdepartamentales e interuniversitarios (y otras leyes permitían la constitución de otros organismos, consorciales o de diversa naturaleza, para la colaboración entre las Universidades y otras instituciones públicas y privadas). No obstante, se trata de una fenomenología organizativa de cuya consistencia y rendimiento poco se sabe, no habiéndose extraído jamás sistemáticamente los resultados de la «experimentación».

---

mientos como carácter calificador de su propia actividad y como presupuesto de la preparación cultural y profesional» (art. 1.5).

### 1.1.2. La financiación

El mismo D.P.R. número 382 de 1980 preveía que la asignación presupuestaria anual para la investigación universitaria se subdividiese en dos partes (art. 65).

El 60 por 100 de la misma debía repartirse por el Ministerio entre las Universidades, oído el Consejo Universitario Nacional (C.U.N., acerca del cual *vid. infra*, apartado 2.2.1), al cual correspondía la determinación de los criterios objetivos de distribución, teniendo en cuenta las memorias anuales de las Universidades sobre la investigación desarrollada y sobre la programada para el año siguiente.

Cada centro debía repartir después los fondos que le eran asignados, considerando las solicitudes de financiación presentadas, individualmente o en grupos, por docentes e investigadores de Institutos o Departamentos de la Universidad, seleccionados por comisiones científicas elegidas por los docentes miembros de los Consejos de Facultad con una representación de investigadores. La cuantía de tales fondos, que ha ido disminuyendo con el tiempo, no bastaba sin embargo más que para financiar proyectos de investigación bastante modestos.

El 40 por 100 restante debía ser directamente asignado por el Ministerio, a propuesta de las Comisiones consultivas del C.U.N., a grupos de docentes e investigadores, o a Institutos o Departamentos universitarios que presentasen «proyectos de investigación de interés nacional y de relevancia para el desarrollo de la ciencia». Estos fondos han sido concretamente utilizados para financiar «a discreción» proyectos de investigación interuniversitarios.

Además llegaba a la Universidad financiación adicional del Centro Nacional de Investigaciones (*Centro nazionale delle ricerche, C.N.R.*, sobre cuyo importantísimo papel para la financiación de la investigación universitaria, pese a que sus medios provienen del mismo Ministerio que gestiona los fondos mencionados, no es desgraciadamente posible detenerse ahora).

### 1.1.3. La libertad de investigación (remisión)

Recuérdese, finalmente, que la investigación científica es objeto de una libertad específica garantizada por la Constitución, cuyo artículo 33 comienza afirmando que «el arte y la ciencia son libres».

Más adelante nos detendremos acerca del significado y el alcance de esta libertad. Por ahora, baste señalar que, evidente-



mente, de esa forma se garantiza la misma a cualquiera que pueda definirse como científico<sup>19</sup>; ahora bien, dada la particular vinculación que se ha observado entre la investigación científica y la educación universitaria, aquellos que tienen la responsabilidad de esta última, es decir, los profesores universitarios, en cuanto que son necesariamente investigadores-docentes, son indefectiblemente titulares de tal libertad, que en efecto se proclama específicamente respecto de ellos en la legislación ordinaria (cfr. arts. 7 y 22 del D.P.R. número 382 de 1980).

## 1.2. *La educación*

Aunque la investigación tiene para las Universidades la relevancia caracterizadora que se ha observado, no serían tales Universidades si no tuviesen además funciones de instrucción. Efectivamente, cabe decir, en palabras de la Sentencia de la Corte Constitucional de 1 de febrero de 1983, que «son dos (...) e inescindibles las tareas institucionales de las Universidades: la actividad docente y la científica; allí donde sólo se ejercite esta última puede tenerse una institución de alta cultura —como es el caso del Consejo Nacional de Investigaciones—, y donde exclusivamente se ejerza la actividad docente, no existe Universidad».

La relevancia central de la investigación científica no debe, por consiguiente, conducir a infravalorar la importancia de la educación universitaria, por medio de la cual los descubrimientos de los científicos se convierten en patrimonio general de la sociedad, a través del aprendizaje, por parte de cuantos sean capaces de adquirirlos.

Por otra parte, aunque la imposible separación de la investigación permite distinguir la educación de nivel universitario de los otros niveles educativos, comparte con ellos una cierta consideración por parte del Estado, el cual la considera, por utilizar una expresión un poco *démodée*, uno de sus «fines» principales. Al igual que la actividad educativa de otros niveles, la universitaria se considera no sólo un servicio público en sentido objetivo, sino también un servicio estatal.

En realidad, la legislación vigente hasta 1969 (año en el que, como veremos, su núcleo esencial, en lo que aquí nos interesa, fue suspendido indefinidamente) atribuía al Estado un papel

<sup>19</sup> Cfr. ORSI BATTAGLINI, 1990: ver bibliografía.

extremadamente intervencionista en la regulación del ordenamiento educativo universitario.

### 1.2.1. La educación universitaria como servicio público estatal

A comienzos de los años noventa, el ordenamiento de la educación universitaria resulta todavía del sistema de fuentes siguiente.

Un Decreto gubernativo de 1938 (R.D. de 30 de septiembre de 1938, núm. 1652) determina, en una serie de «tablas» anexas, qué títulos pueden ser expedidos por las Universidades italianas y qué Facultades los expiden. Establece además los requisitos de admisión y la duración de los cursos que debían seguirse para cada título; cuántas y cuáles son las enseñanzas fundamentales, cuántas las complementarias, y la lista de estas últimas entre las que se puede elegir.

El «estatuto especial» de cada Universidad, previsto por el «texto único de las leyes sobre educación superior» de 1933<sup>20</sup>, determina a su vez las respectivas Facultades, Escuelas, cursos o seminarios, al margen de lo ya dispuesto por el Decreto gubernativo y, para cada una de dichas estructuras didácticas, regula las materias de enseñanza, su orden y el método con el cual se imparten (art. 18, apartados 1 y 3 del T.U. 1933).

A las enumeraciones contenidas en las «tablas» (como las del R.D. núm. 1652 de 1938, y sucesivas modificaciones) cabe añadir además otras enseñanzas complementarias (según lo dispuesto por la Ley de 11 de abril de 1953, número 312), enseñanzas a las que pueden atribuirse «las denominaciones que se consideren más oportunas». Por otra parte, «manteniéndose invariables las normas relativas a la duración de cada uno de los estudios, así como las de carácter didáctico contenidas en las tablas particulares», el Estatuto establece «las precedencias para la inscripción y para el examen entre las enseñanzas de cada Facultad, y las normas para los exámenes de las materias de carácter plurianual, en los casos no previstos por las tablas» (art. 1 del citado R.D. núm. 1652).

En realidad, pues, subsisten algunos márgenes de incertidumbre en torno a la distribución de la competencia entre el Decreto gubernativo y el Estatuto de las Universidades, incluso debido a la difícil coordinación entre las disposiciones de fuentes distintas (de hecho, el «Reglamento general universitario» de 1924, vigente

<sup>20</sup> Artículo 17.1 del R.D. de 31 de agosto de 1933, número 1592 (citado desde ahora como T.U. 1933).

tras el T.U. de 1933 sólo en cuanto fuese compatible con las normas posteriores, contenía una disposición de alcance más amplio acerca del contenido de los Estatutos: art. 20 del R.D. de 6 de abril de 1924, número 674). Téngase presente, por otra parte, que los Estatutos a los que ahora aludimos no son fuentes autónomas de las Universidades: se aprueban también por decreto gubernativo<sup>21</sup>, si bien a propuesta de los Senados Académicos de las Universidades (oídos el Consejo de Administración y las Facultades o Escuelas, art. 17.2 T.U. 1933)\*.

En este sistema, la única expresión efectiva de la autonomía universitaria termina siendo el «manifiesto de estudios», con el cual cada Universidad, además de comunicar anualmente los planes de estudios aconsejados para cada uno de los cursos de Licenciatura o Diplomatura, puede también prescribir «las prácticas y las eventuales pruebas para aquellas enseñanzas en las cuales la Facultad lo estime oportuno» (art. 1.2 del R.D. núm. 1652 de 1938).

### 1.2.2. Los títulos académicos con validez legal

Así pues, el cuadro resultante presenta una falta casi total de autonomía de las Universidades en el ámbito de la educación, lo que, bien visto, se justifica no sólo por la concepción de la educación universitaria como servicio público estatal, sino sobre todo por la atribución de «validez legal» a los títulos universitarios y por el modo en que se concibe tal validez. Baste considerar, por un lado, que dichos títulos no son expedidos por las Universidades en nombre propio, sino en el de la República italiana (originariamente, en nombre del Rey: cfr. art. 167 T.U. 1933); y, por otro, que a la validez legal de los títulos se le confiere tal importancia que «las denominaciones de Universidad, Ateneo, Policlínico, Instituto de Educación Universitaria sólo pueden ser utilizadas por las Universidades estatales y por aquellas no estatales reconocidas para expedir títulos con validez legal con arreglo a las disposiciones de la ley» (art. 10.1 del D.L. de 1 de octubre de 1973, número 580).

De cualquier forma, los títulos oficiales son aquellos enumerados en la nueva ley sobre regulación de las enseñanzas de 1990: además de los de Licenciatura y especialización (que se consigue

<sup>21</sup> Oído el parecer de la Sección Primera del Consejo Superior de la Educación Pública (sustituido por el Consejo Universitario Nacional por la Ley de 7 de febrero de 1979, núm. 31).

\* Sobre los órganos universitarios de gobierno en Italia, que presentan notables diferencias con los existentes en España, véanse *infra* los epígrafes 2.2.2.3 de la Sección I y 1.2 de la Sección II. (N. del T.).

después de la Licenciatura, tras un ciclo de estudios de duración no inferior a dos años, «orientado a la formación de especialistas en sectores profesionales determinados»: art. 4 de la Ley núm. 341 de 1990), el Doctorado de investigación (definido como «título académico exclusivamente válido en el ámbito de la investigación científica»: art. 68 del D.P.R. núm. 382 de 1980) y la nueva «Diplomatura universitaria» (art. 1.a de la Ley núm. 341 de 1990).

Este último título se consigue a la conclusión de un ciclo de duración no inferior a dos ni superior a tres años, mientras la Licenciatura requiere un ciclo de duración comprendida entre cuatro y seis años. La Ley prevé que los estudios realizados a fin de obtener uno de estos títulos sean parcialmente reconocibles para la consecución del otro, dejando abierta pues la posibilidad tanto de un paralelismo, al menos parcial, entre ambos programas como de su realización sucesiva, sin indicación necesaria de precedencia del uno respecto al otro.

Desde otro ángulo, la incertidumbre de la relación entre ambos títulos se desprende también de la definición de los objetivos de cada uno de ellos, estando la Diplomatura destinada a «proporcionar a los estudiantes un conocimiento adecuado de los métodos y contenidos culturales y científicos orientados a la consecución del nivel formativo exigido por las específicas esferas profesionales» (art. 2.1 de la Ley núm. 341 de 1990), mientras que el programa de Licenciatura debería «proporcionar a los estudiantes conocimientos adecuados de métodos y contenidos culturales, científicos y profesionales de nivel superior» (art. 3.1 de la citada Ley núm. 341)<sup>22</sup>.

### 1.2.3. La liberalización de los planes de estudio de 1969

Volviendo a la cuestión de la validez legal de los títulos, debe sin embargo subrayarse que, a pesar de cuanto hasta aquí se ha dicho, a partir de 1969, dicha validez no impidió la apertura de espacios sustanciales de autonomía, a través de la llamada liberalización de los planes de estudio. En efecto, una ley de aquel año (Ley de 11 de diciembre de 1969, número 910, art. 2) autorizaba a cualquier estudiante<sup>23</sup>, hasta la entrada en vigor de la ley de reforma universitaria, a «preparar un plan de estudios

<sup>22</sup> En 1990 se expedían en las Universidades italianas 38 títulos de Licenciatura diferentes (*Il Sole-24 Ore*, 8 de agosto de 1990), y el Decreto Ministerial (D.M.) de 31 de enero de 1992 ha autorizado la iniciación de los primeros cursos para la obtención de 22 tipos de Diplomaturas.

<sup>23</sup> Según la reforma legislativa introducida por el artículo 4 de la Ley de 30 de noviembre de 1970, número 924.

distinto de aquellos previstos por el ordenamiento educativo vigente, con tal de que respetara el ámbito de las materias efectivamente cursadas y la cantidad de enseñanzas establecidas». Ese plan podía ser aprobado por el Consejo de Facultad, sin referencia formal alguna a las «tablas» ministeriales, y teniendo en cuenta exclusivamente «las exigencias de formación cultural y de preparación profesional del estudiante». Esta disposición, más que ser utilizada para autorizar planes de estudios fuertemente individualizados, dio, cuando menos a algunas Facultades, la ocasión para elaborar diversos modelos de planes de estudios posibles, a fin de sugerirlos a los estudiantes, como fruto de una reflexión autónoma de las Universidades sobre la forma de conciliar las exigencias, por un lado, de proporcionar una formación básica suficiente y homogénea conforme a la validez legal del título que se expedía y, por otro, de poner a disposición de los estudiantes una oferta educativa caracterizada por los variables intereses y por los diversos resultados científicos del cuerpo de docentes de las distintas estructuras universitarias.

#### 1.2.4. La libertad de enseñanza

Finalmente, cabe recordar aquí que la formulación íntegra del primer párrafo del artículo 33 de la Constitución, del cual se ha mencionado antes el inciso relativo a la investigación científica, es la siguiente: «El arte y la ciencia son libres y libre es su enseñanza».

Así pues, en él se afirma no sólo la libertad de la ciencia, sino también la libertad de enseñanza, una libertad que tiene una carga particular cuando se refiere a sujetos como los profesores universitarios, que son, precisamente, docentes y científicos al mismo tiempo, en cuanto miembros simultáneamente de la única institución educativa que es, asimismo, «sede primaria» de investigación científica y de la única institución de investigación que desempeña tareas educativas de tal importancia.

Por consiguiente, desde una perspectiva constitucional, la función universitaria de la educación consiste en una actividad que se considera objeto de un servicio público, pero que simultáneamente se despliega a través del ejercicio de una libertad constitucional (que tiene como presupuesto no sólo teórico, sino fáctico, la otra libertad análoga relativa a la investigación científica).

## 2. SUJETOS Y FIGURAS ORGANIZATIVAS

En el sistema universitario, y en relación con sus funciones, se configuran unos sujetos elementales y unos organismos complejos con sus respectivos papeles.

Por cuanto se ha visto, profesores y estudiantes son los sujetos elementales básicos.

Entre los organismos complejos destacan, por una parte, el Estado y, por otra, la Universidad.

No obstante, existen otros sujetos, y las organizaciones se articulan internamente.

### 2.1. *Los sujetos*

#### 2.1.1. Los estudiantes

La figura del estudiante<sup>24</sup>, desde una perspectiva jurídica, queda bastante desenfocada en el momento de emprenderse las reformas que ahora nos interesan. En primer lugar, cabe señalar el sustancial desinterés teórico por aquel aspecto de libertad que tradicionalmente debería distinguir a esta figura, esto es, la llamada libertad de aprendizaje (aquella *lern-freiheit* que fue siempre objeto de atención en las discusiones del siglo pasado acerca de la reforma universitaria), cuyo significado específico y cuyo alcance concreto no han sido estudiados suficientemente. Se trata, por otro lado, de una libertad seguramente difícil de definir desde el momento en que debe coexistir con la libertad de enseñanza, y que parece consistir en el derecho del estudiante a un aprendizaje crítico, lo cual podría traducirse en el derecho a disponer de fuentes plurales de aprendizaje, lo menos homogéneas que sea posible, y a poder elegir entre itinerarios formativos diferenciados y, en alguna medida, «personalizados».

Concretamente, la única realización institucional evidente de esta libertad resulta fácilmente localizable en las normas que tradicionalmente prevén, en los planes de estudio, junto a las materias «obligatorias», otras «facultativas». De hecho, la misma Ley número 910/1969, en su concreta aplicación a la que se ha hecho referencia anteriormente, más que conducir a la completa individualización de los planes de estudio que parecía prefigurar, sustancialmente sólo ha permitido preservar, en distinta medida

---

<sup>24</sup> En Italia, los estudiantes universitarios se aproximaban en 1994 a 1.600.000: *vid. Il Sole-24 Ore* de 12 de noviembre de 1994.

en las diversas materias y en las diferentes sedes, un cierto margen de elección entre materias «facultativas».

Por otro lado, no puede decirse que sea mayoritariamente objeto de atención la figura del estudiante como beneficiario (si no quiere hablarse de «cliente») del servicio público de la educación universitaria. Un *status* que conlleva posiciones jurídicas activas y pasivas, que no han sido suficientemente perfiladas.

Respecto a las primeras, baste recordar las comunes a los usuarios de cualquier servicio público que, en cuanto tales, pueden legítimamente pretender que el servicio se preste sin interrupciones ni discriminaciones, y adecuándose continuamente a las nuevas exigencias sobrevenidas. Y en cuanto a las segundas, pueden asimismo recordarse deberes, obligaciones y cargas comunes a los beneficiarios de todos los servicios públicos, como son, por ejemplo, no sólo las de pagar las tasas establecidas, sino también las de observar las conductas de colaboración necesarias para que sea posible el concreto disfrute personal y, en cualquier caso, el ejercicio efectivo por parte del público. En lo que atañe a las tasas del servicio, puede recordarse que, en 1990, sobre una financiación total de la Universidad estatal de 8.869,1 miliares de liras, eran de procedencia estatal 7.575,3, equivalente al 85,4 por 100 del total, mientras 473,1, que equivalían al 5,3 por 100, provenían de los estudiantes<sup>25</sup>.

En cuanto a los restantes derechos y deberes de los beneficiarios del servicio de la educación universitaria, esta materia estaba todavía regulada por los Reales Decretos de los años treinta (con particular consideración al «Reglamento sobre los estudiantes» aprobado por el R.D. de 4 de junio de 1938, número 1269), que no habían sido sustancialmente, ni mucho menos de manera sistemática, actualizados. Cabe añadir tan sólo que la pacífica aceptación de la idea de que los estudiantes deben tener atribuidos espacios de participación en la organización universitaria, sin que pueda relegárseles a un papel exclusivamente pasivo, puede quizás considerarse como testimonio de la conciencia de la necesidad de definir para ellos un papel institucional predominantemente activo.

### 2.1.2. Los profesores e investigadores

Como es sabido, la figura del profesor universitario, que puede serlo a tiempo completo o a tiempo parcial, tiene a partir del

<sup>25</sup> Elaboración sobre los datos del MURST y del ISTAT, *Rilevazione dei bilanci delle Università e degli enti per il diritto allo studio*, en P. GIARDA, 1993: ver bibliografía.

D.P.R. número 382 de 1980 una doble categoría: Profesores Ordinarios y Profesores Asociados<sup>26\*</sup>. Otros profesores contratados<sup>27</sup> pueden estar encargados de cursos de perfeccionamiento «orientados a la adquisición de experiencias significativas teóricas y prácticas de carácter especializado, procedentes del ámbito extrauniversitario o bien de conclusiones de investigaciones particulares, o estudios de alta cualificación científica o profesional» (art. 25.1 del D.P.R. 382 de 1980), si bien en realidad esta figura se utiliza frecuentemente para cubrir necesidades docentes ordinarias. A ellos se añaden los investigadores<sup>28</sup>, que podrían definirse como figuras de profesor en formación (cfr. el título del D.P.R. 382 de 1980), si bien, a partir de 1990, pueden atribuírseles cursos por encargo o por suplencias: art. 12 de la Ley número 341 de 1990, y adoptan el puesto que correspondía anteriormente a los «Asistentes»<sup>29</sup>.

Los criterios de reclutamiento de estas figuras confirman ya la inescindible vinculación investigación/docencia que caracteriza las funciones del sistema universitario. Efectivamente, las pruebas del concurso para investigador se conciben para acreditar «la aptitud para la investigación de los aspirantes» (art. 54.2 D.P.R. número 382 de 1980). En cuanto a los profesores, el concurso para los Asociados está «concebido para acreditar la idoneidad científica y docente del candidato» (art. 42.2 del mismo Decreto), y el concurso para los Ordinarios pretende exclusivamente comprobar «la plena madurez científica de los candidatos» (art. 41.1 del citado D.P.R.).

Adicionalmente, los Profesores Ordinarios están obligados a presentar un informe trienal sobre la labor científica desarrollada (art. 18 del D.P.R. 382 de 1980) y, tanto los Ordinarios como los Asociados pueden ser periódicamente autorizados a dedicarse en exclusiva a la actividad de investigación, conforme a una norma que pretende «garantizar y favorecer una completa intercambiabilidad entre enseñanza e investigación» (art. 17 del reiterado D.P.R.).

Asimismo, la legislación ordinaria, además de confirmar para los profesores universitarios la proclamación constitucional de la

<sup>26</sup> Sin tener en cuenta a los 537 interinos, en 1991 estaban en activo 12.533 de los primeros y 15.500 de estos últimos: G. CATALANO y P. SILVESTRI, 1992 (de quienes proceden también los otros datos cuantitativos citados en este epígrafe; véase la bibliografía).

\* Téngase en cuenta que estas categorías vienen a equivaler, en nuestro sistema universitario, a las de Catedráticos y Profesores Titulares, respectivamente (*N. del T.*).

<sup>27</sup> En número de 4.823 en 1991.

<sup>28</sup> 16.004 en 1991.

<sup>29</sup> De los cuales, en 1991 estaban en activo todavía 2.821 (fuente citada *supra*, en la nota número 26).



garantía de su libertad de cátedra y de investigación científica (arts. 7 y 22 del mismo D.P.R. número 382 de 1980), establece, como corolario tradicional de las mismas, que «son inamovibles y no están obligados a prestar juramento» (arts. 8 y 22).

Cabe recordar igualmente que los profesores universitarios son «funcionarios estatales», pero que, sin embargo, la reciente reforma de la relación de empleo público contenida en el Decreto legislativo número 29 de 1993 no se les ha aplicado «en espera de la regulación específica... de conformidad con el principio de autonomía universitaria al que se refiere el artículo 33 de la Constitución» (art. 2.5 del citado Decreto legislativo). No puede olvidarse, por último, que la selección de los profesores se produce dentro de los cuerpos nacionales distribuidos por el Ministerio entre las diversas Facultades, mediante un concurso nacional gestionado por el Ministerio para los puestos indicados por las Universidades, las cuales están obligadas a llamar a alguno de los que han superado el concurso. Regulación ésta que normalmente viene también justificada por exigencias ligadas a la validez legal de los títulos académicos.

### 2.1.3. El personal técnico y administrativo

Junto a profesores e investigadores trabaja el personal técnico y administrativo, con tareas en su mayor parte de apoyo a las funciones de administración, también en su aspecto técnico. No obstante, sobre todo en algunas disciplinas y en ciertas áreas geográficas, las actividades fundamentales de investigación y de docencia adolecen de una notable carencia de apoyos específicos, que a veces se suple parcialmente con una utilización, más o menos apropiada, de los investigadores, los cuales no obstante son en algunos sectores un número totalmente insuficiente para las exigencias que se plantean.

La posición jurídica y económica de este personal es la propia de la función pública (para mayor precisión, de la función pública estatal) y, por consiguiente, presenta las nuevas características resultantes del Decreto legislativo número 29 de 1993 (en particular, véanse los arts. 3.3 y 15.2 del mismo), tanto en términos de contractualización de la relación, como respecto al reforzamiento de las funciones de dirección administrativa, en la perspectiva de una creciente distinción entre funciones directivas y de control y funciones de gestión.

Algunos representantes de este personal son miembros, desde 1976, del Consejo de Administración de la Universidad (art. 9

del Decreto Ley número 580 de 1973, confirmado por la Ley número 766 de 1973).

## 2.2. *La organización*

### 2.2.1. El Ministerio y el C.U.N.

Hasta 1990, dos Ministerios distintos tenían competencias en materia universitaria. Con carácter principal, el Ministerio de Instrucción Pública, una de cuyas Direcciones Generales se denominaba de Educación Universitaria y, junto a él, el Ministerio «sin cartera» para la Investigación Científica y Tecnológica, que se ocupaba también de la investigación desarrollada en otras instituciones públicas de investigación (como el C.N.R. o el Instituto Nacional de Física Nuclear), así como de la financiación pública a la investigación privada. Debe recordarse que, mientras este último era de origen reciente, el primero, por el contrario, es uno de los más antiguos y, a pesar de las reformas de parte de su organización periférica en los años setenta, consecuencia tanto del desarrollo del ordenamiento regional como de la «participación escolar» (a la cual seguirá sólo con la Ley número 537/1993 el intento de dotar de autonomía a las escuelas), permanece como una de las administraciones italianas más próximas (tal vez incluso más que el Ministerio del Interior) al modelo ministerial francés.

La Ley número 168/1989 (art. 2.2) reúne las funciones desempeñadas hasta ese momento por los dos Ministerios mencionados, además de las que también desarrollaba la Presidencia del Consejo en materia de investigación científica, en un nuevo Ministerio, denominado «de las Universidades y de la Investigación Científica y Tecnológica» (M.U.R.S.T.), «con la función de promover, en aplicación del artículo 9 de la Constitución, la investigación científica y tecnológica, así como el desarrollo de las Universidades y de las instituciones de educación superior de grado universitario», realizando a tal fin «la actividad de dirección y la coordinación respecto a las Universidades y centros de investigación, con respeto a los principios de autonomía establecidos en el artículo 33 de la Constitución, y especificados por las leyes y por otras disposiciones, según la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400»<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Con una dotación orgánica integrada, según la Ley que lo instituyó, por 55 dirigentes y 550 funcionarios de otras categorías, resultante esencialmente de la transferencia de personal

Esta reforma organizativa se inspira evidentemente en aquella concepción de la Universidad según la cual las funciones de enseñanza y de investigación se hallan en la estrechísima relación de la que se ha hablado antes. Por otra parte, el sentido de la reforma resulta naturalmente también de las normas dictadas en ese contexto, como la Ley núm. 168 citada a propósito de la autonomía normativa de la Universidad; pero a ello nos referiremos más adelante.

Por el momento, nótese si acaso que la institución del nuevo Ministerio no supone directamente por sí misma una neta ruptura en el modo de concebir las relaciones entre el centro y la periferia, tanto por la continuidad de la cultura que asegura la identidad de las personas que actúan en la nueva organización ministerial, y que también lo hacían en las anteriores, como porque junto al nuevo Ministerio sigue operando el Consejo Universitario Nacional-C.U.N., órgano consultivo (si bien algunos de sus informes son vinculantes) que es un elemento fundamental del sistema organizativo en su conjunto.

El C.U.N.<sup>31</sup>, en términos generales, tiene la función de «concurrir a la coordinación de las Universidades, a la cualificación y actualización de los ordenamientos educativos, a la incentivación de la investigación universitaria y al desarrollo equilibrado y programado de las Universidades» (art. 10 de la Ley núm. 168 de 1990). Para ello, auxiliado por comités consultivos para grandes áreas de conocimiento (art. 67 del D.P.R. núm. 382 de 1980), le corresponde concretamente hacer propuestas o emitir dictámenes, a veces vinculantes (art. 9.2 y art. 10.3 de la Ley núm. 341 de 1990), sea sobre actos administrativos de gran importancia, tanto de relieve individual como de naturaleza reglamentaria o en cualquier caso de alcance general, sea en materia de financiación de la investigación (art. 65 D.P.R. núm. 382 de 1980). Debe recordarse asimismo que en su seno se elige el «Tribunal de disciplina» para las sanciones disciplinarias que recaigan sobre los profesores y los investigadores, compuesto por el Presidente y por dos profesores ordinarios, dos asociados y dos investigadores (art. 10, apartado 9 de la Ley núm. 341 de 1990).

El C.U.N. es definido como «órgano electivo de representación universitaria» (art. 10 de la Ley núm. 168 de 1989 y art. 10 de la Ley núm. 341 de 1990). Después de la última reforma, está

---

de los organismos ministeriales precedentemente competentes: véanse las tablas A y B, anexas a la citada Ley.

<sup>31</sup> Constituido por la Ley número 31/1979, modificada por el D.P.R. núm. 382/1980, ulteriormente reformada por la Ley núm. 341/1990.

compuesto por 30 miembros elegidos por los docentes universitarios, ocho representantes de los estudiantes y otros cinco miembros elegidos por el personal técnico y administrativo de las Universidades; dos miembros designados por el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo y uno por el Consejo Nacional de Investigaciones, los tres ajenos al personal docente y no docente de las Universidades; y asimismo forman parte del mismo ocho Rectores, designados por la Conferencia permanente de Rectores de las Universidades Italianas - C.R.U.I.

Como puede verse, su fisonomía es compleja, pero su característica más destacada parece dada por su componente más numeroso, constituido (mediante un farragoso mecanismo electoral) por representaciones de los grupos de docentes de las distintas disciplinas, a través de los cuales se realiza una sustancial participación corporativa en las funciones ministeriales, a pesar del trámite de un número muy limitado de otros representantes\*.

Tiene asimismo un notable interés la presencia, prevista por la Ley número 341, de los Rectores designados por la C.R.U.I., es decir, por un organismo espontáneamente constituido, en forma de asociación de Derecho Privado, entre todas las Universidades italianas, al objeto de coordinar la acción de las Universidades, para satisfacer la exigencia de conceder representación a los intereses comunes de las Universidades, evidentemente no coincidentes con los del grupo de docentes de las diversas disciplinas, frente a las autoridades centrales.

Cerca del Ministerio actúa también el Consejo Nacional de Ciencia y de Tecnología, el cual, a su vez, viene definido como

---

\* La Ley de 15 de mayo de 1997, número 127, que aprueba *Medidas Urgentes para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y control*, ha reorganizado el C.U.N. como «órgano electivo de representación de las instituciones autónomas universitarias» (art. 17, apartado 102), con competencias en materia de informes y propuestas sobre la programación universitaria; sobre los criterios para la utilización de la cuota de compensación del fondo para la financiación ordinaria de las Universidades; sobre los decretos ministeriales que definen los criterios generales a los cuales debe conformarse la ordenación de los estudios definida por cada centro en particular (art. 17, ap. 102, de la Ley 127/1997). Antes de la reforma contenida en esta Ley, el C.U.N. estaba apoyado por comisiones consultivas para las grandes áreas de conocimiento (art. 67 D.P.R. núm. 382 de 1980): el artículo 17, apartado 119 de la Ley 127 citada ha derogado tal previsión. El C.U.N. está ahora compuesto por tres miembros en representación de cada una de las grandes áreas homogéneas de sectores científicos-disciplinarios individualizadas —en número no superior a quince— por Decreto del M.U.R.S.T.; 8 representantes de los estudiantes elegidos entre los componentes del Consejo Nacional de los Estudiantes al cual se refiere el artículo 20.8.b) de la Ley 59/1997; y además otros 4 miembros elegidos por el personal técnico y administrativo de las Universidades, así como 3 miembros elegidos por la Conferencia permanente de Rectores de las Universidades Italianas (art. 17, ap. 104, de la Ley número 127 de 1997). Los componentes del C.U.N. son nombrados por decreto del M.U.R.S.T. para un mandato de cuatro años, y no son inmediatamente reelegibles. La regulación atinente a las modalidades de elección del C.U.N. se encuentra en el Decreto del M.U.R.S.T. de 21 de julio de 1997 (N. del A.).

«órgano de alto asesoramiento del Ministro y del Consejo de Ministros, en el que la comunidad científica concurre a la definición de las orientaciones y líneas generales de la investigación científica y tecnológica». Entre sus componentes, además de miembros de procedencia universitaria, existen otros, representativos de otros organismos de investigación, tanto públicos como privados, así como representantes de los mayores entes públicos de investigación (art. 11 de la Ley núm. 341 de 1990).

## 2.2.2. Las Universidades

### 2.2.2.1. Universidades estatales y no estatales

El otro polo organizativo del sistema está constituido por las Universidades, que se dividen en estatales y no estatales legalmente reconocidas. Estas últimas<sup>32</sup> son también llamadas «Universidades libres», pero son consideradas entes públicos y sus relaciones con el Estado no difieren radicalmente de las de las Universidades estatales, a no ser porque aquéllas ya poseían los poderes que como veremos se reconocen ahora en parte también a éstas. De cualquier modo, su presencia es de escasa relevancia cuantitativamente y aunque con buen nivel de calidad, no es tal como para caracterizar significativamente el sistema.

Debe tenerse también presente que, como ya se ha recordado, sólo pueden ser llamadas «Universidad» las Universidades estatales y «aquéllas no estatales reconocidas para expedir títulos con validez legal con arreglo a las disposiciones de la ley». Consiguientemente, más que entre Universidades estatales y no estatales, la distinción jurídicamente más importante se hace entre instituciones que, aunque en ellas se desarrolle actividad de investigación científica y de educación de nivel superior, no estarían en ningún caso habilitadas para expedir títulos académicos con validez legal, y aquellas otras que por el contrario expiden títulos de este tipo.

Desde otro ángulo, es evidente que si el ordenamiento jurídico reconoce validez legal a ciertos títulos académicos, la demanda de servicios educativos cuyo efectivo aprovechamiento no puede ser certificado con títulos que tengan tal validez no puede ser sino muy limitada. Ello explica también por qué en Italia no existe una presencia de Universidades verdaderamente «libres» y, como veremos mejor más adelante, explica asimismo un cierto modo de concebir los límites a la autonomía universitaria por

<sup>32</sup> Acerca de las cuales, véase la Ley número 243/1991.

parte del Estado. Por tales motivos, al hablar hasta aquí de las Universidades italianas nos hemos referido a las Universidades estatales, y continuaremos haciéndolo salvo expresa indicación en sentido distinto.

#### 2.2.2.2. Datos cuantitativos

Las Universidades estatales eran 51 en 1990<sup>33</sup>, pero en ese mismo año el plan de desarrollo 1986-1990 (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, D.P.C.M., de 13 de mayo de 1990) previó la institución de 44 nuevas Facultades, el comienzo de cerca de 100 nuevas Licenciaturas y la realización de siete escuelas de especialización<sup>34</sup> (en considerable medida en el ámbito de las Universidades existentes, pero en sedes descentralizadas: se habla de «gemación»), y la Ley número 245 de 1990 reguló el procedimiento de creación de nuevas Universidades (que hasta ese momento sólo podían ser creadas por Ley), en relación también con los sucesivos planes trienales de desarrollo<sup>35</sup>, mientras la misma Ley instituía la segunda Universidad de Nápoles y sucesivamente se han creado otras, hasta el punto de que al inicio de 1995 podían contarse 64. Asimismo, el D.M. de 31 de enero de 1992, de autorización para la institución de los primeros cursos dirigidos a la obtención de las Diplomaturas universitarias, preveía descentralizaciones en ulteriores sedes periféricas, así que en conclusión puede decirse que, aproximadamente, en todas las capitales de provincia y en prácticamente todos los mayores centros urbanos, sobre todo del Centro-Norte, existen actualmente sedes universitarias. De cualquier forma, se trata de Universidades muy distintas.

Así, se pasa de la Universidad de Bolonia, con cuatro sedes descentralizadas, donde se desarrollan 26 Licenciaturas, a la de Téramo, que tiene solamente dos Licenciaturas<sup>36</sup>.

En cuanto a los alumnos matriculados, las diferencias son enormes: desde Roma «*La Sapienza*», que en el curso 1993-94 contaba con 174.352 inscritos, o Nápoles «*Federico II*» (96.357), o la Estatal de Milán (95.342), o Bolonia (92.957), se pasa a Universidades como Florencia (con 54.506 estudiantes) o Catania (43.558), o a otras como Pavía (28.000), para llegar al denso grupo de aquéllas cuyos inscritos están comprendidos entre

<sup>33</sup> Según CATALANO y SILVESTRI, *ob. cit.*

<sup>34</sup> Ver *Il Sole-24 Ore*, 8 de agosto de 1990.

<sup>35</sup> El plan para el trienio 1991-1993 fue aprobado por el D.P.R. de 28 de octubre de 1991.

<sup>36</sup> *Il Sole-24 Ore*, 8 de agosto de 1994.

aproximadamente 10.000 y 20.000 (desde la III Universidad de Roma, con 10.606, a Módena, con 12.741, o a Trieste, con 22.039) o, por último, a todas aquéllas con menos de 10.000 estudiantes (entres ellas Téryamo, con 8.330, o Campobasso, con 3.910)<sup>37</sup>. En el curso 1991-92, la mitad de los estudiantes estaba inscrita en los ocho mayores centros de estudios superiores, mientras las 18 sedes menores tenían en su conjunto 100.000 alumnos<sup>38\*</sup>.

Pero también la relación estudiantes/docentes es extremadamente diferente, a la vista de que en el ámbito de la misma Licenciatura se tenían (en el curso 1993-94), por ejemplo, en la Facultad de Derecho, cocientes que varían desde el mínimo de 59 de Urbino hasta el máximo de 479,7 de Roma «*La Sapienza*» (pasando por una serie casi continua de valores intermedios como los 93,3 de Parma, los 125,4 de Sásari, los 132 de Florencia, los 177 de Padua, los 241 de Mesina o los 313 de Nápoles «*Federico II*») o, en el ámbito de la Facultad de Medicina, cocientes comprendidos entre los 4,3 de Parma y los 43 de Pavía (sede de Varese). Todo ello frente a un valor medio que, en el año 1992, era de 26,1 (incluyendo entre los docentes a los investigadores)<sup>39</sup>.

Por lo demás, esta diversidad viene también acompañada por una notable diferencia respecto al coste para el Estado de un licenciado en la misma Facultad, pero en distintas sedes: «para las Facultades de Ingeniería un licenciado en Cagliari cuesta al Estado dos veces y media más que un graduado de Palermo, Catania y Florencia; un licenciado de Bolonia, la mitad que el de Pisa y Bari. Para la Facultad de Economía y Comercio, un licenciado de Florencia cuesta el 60 por 100 más que uno de sus colegas de Salerno y Cagliari. En Medicina, en fin, un licenciado de Florencia cuesta más del doble que uno de Chieti, y asimismo las megauniversidades de Nápoles y de *La Sapienza* gastan el doble que aquéllas un poco más pequeñas de Milán y Bari».

<sup>37</sup> *Il Sole-24 Ore*, 12 de noviembre de 1994.

<sup>38</sup> Luisa RIBOLZI, «Le risorse umane da riscoprire», en *Il Sole-24 Ore*, 10 de septiembre de 1994.

\* La Ley de 23 de diciembre de 1996, número 662, de *Medidas de racionalización de la Hacienda Pública*, en su artículo 1, apartado 90, ha autorizado al M.U.R.S.T. a proveer, en el término de cinco años, «con decretos propios que se adopten incluso en sustitución de las normas con arreglo a la Ley de 7 de agosto de 1990, número 245, a la gradual división orgánica de las Universidades (...) según modalidades acordadas con los Centros Superiores interesados, allí donde se supere el número de estudiantes y de docentes, que será determinado sede por sede, mediante decreto ministerial al efecto, previo parecer del observatorio para la evaluación del sistema universitario» (N. del A.).

<sup>39</sup> *Il Sole-24 Ore*, 12 de noviembre de 1994.

Sin embargo, las diferencias no acaban aquí: GIARDA, que es el autor del pasaje citado<sup>40</sup>, enumeraba en enero de 1993 otras 11, y observaba que «si se debiera considerar la ecuación *autonomía igual a diferenciación*, sería sencillo observar que el sistema universitario italiano no tiene, bajo este perfil en particular, igual en el mundo».

En cambio, en los inicios de los años noventa, la autonomía de las Universidades italianas era verdaderamente bastante limitada, como se desprende de sus relaciones con el Estado. No obstante, antes de detenernos específicamente en estas últimas, resta todavía recordar las características organizativas esenciales de las Universidades.

### 2.2.2.3. Organización

Las Universidades estatales, si bien dotadas de personalidad jurídica<sup>41</sup>, son aún consideradas por el Consejo de Estado, por lo menos a efectos fiscales, como órganos del Estado<sup>42</sup>.

Su organización interna es regulada de modo uniforme por las leyes, y está todavía constituida por los órganos de gobierno, definidos como «autoridades académicas», previstos por los Reales Decretos de 6 de abril de 1924, núm. 674, y de 31 de agosto de 1933, núm. 1592, a saber: un Rector, un Consejo de Administración, un Senado Académico, así como un Decano y un Consejo por cada Facultad o Escuela.

Tras la caída del fascismo<sup>43</sup>, se añadió de nuevo a los mismos un órgano, el Cuerpo Académico, constituido por todos los profesores numerarios, con una función en parte similar a la que el artículo 14 del R.D. núm. 674/1924 preveía para el «Colegio general de profesores» (que había sido precedido por la «Asamblea general de profesores» en los Reglamentos Bonghi (art. 55) y Coppino (art. 50), pero cuya competencia más específica era la de elección del Rector; de suerte que, una vez que sucesivas leyes han atribuido esta última a un cuerpo electoral distinto, el Claustro Académico, que por lo demás ha adquirido en la mayoría de las Universidades dimensiones mastodónticas, ha terminado por no ser reunido. En fin, más recientemente el D.P.R. número 382 de 1980 añadió los Consejos de Licenciatura y de Especialidad (art. 94), los Directores y los Consejos de Instituto (art. 88)

<sup>40</sup> Ver bibliografía.

<sup>41</sup> Véase el artículo 1.3 T.U. 1933, pero asimismo ya el artículo 1 del R.D. de 30 de septiembre de 1923, número 2102, recordado anteriormente.

<sup>42</sup> Secciones II y III, dictamen del 6 de noviembre de 1991, número 1316/1988.

<sup>43</sup> Véase el Decreto legislativo de 7 de septiembre de 1944, número 264.



y los Directores, los Consejos y las Juntas de las nuevas estructuras departamentales (art. 84) cuya institución permitía (art. 83).

Rectores y Decanos, aunque nombrados todavía por el Ministro, eran sin embargo elegidos ahora (como ya se indicó antes) por cuerpos más amplios que los de profesores solos, y para los Consejos de Facultad, de Licenciatura o de Especialidad, y de Departamento, se preveía una pluralidad de componentes con poderes diversificados en relación a las diversas competencias del órgano, entre los cuales existía una representación de estudiantes sin derecho de voto. El Senado Académico, presidido por el Rector, seguía estando formado por los Decanos, mientras que el Consejo de Administración, también presidido por el Rector, se hallaba compuesto, además de por representantes de las diversas categorías de personal docente y de los estudiantes, por el Vicerrector y por el Director administrativo, así como por representantes del Gobierno, de la Región, de la provincia, del municipio, de la Cámara de Comercio, de los trabajadores y de los empresarios, de un miembro elegido entre los designados por el C.N.R., así como de representantes de las entidades y de los particulares que concurren en cierta medida al mantenimiento de la Universidad (hasta un total de al menos 30 componentes).

Dentro del sistema organizativo así articulado, a nivel de cada Universidad, la posición de mayor relieve era la del Rector, más que por las competencias formales que le correspondían, por la legitimación procedente de la amplitud de su electorado y por los poderes sustanciales que para el mismo se derivaban de sus funciones de Presidente, tanto del Consejo de Administración como del Senado Académico, y de responsable de la ejecución de sus decisiones, así como de las funciones de dirección y vigilancia de los servicios administrativos y, sobre todo, de su papel de interlocutor con las autoridades ministeriales.

En lo que respecta a los dos máximos órganos colegiados, las competencias se repartían a grandes rasgos en el sentido de que las decisiones relativas al ámbito de la docencia y de la investigación correspondían al Senado Académico, el cual, sin embargo, debido a su composición más restringida y elitista, asumía también de hecho la función de alto colegio asesor del Rector, mientras el Consejo de Administración adoptaba las decisiones principalmente administrativas. Ambos órganos colegiados tenían, por otra parte, un limitado papel de gobierno efectivo, desde el momento en que sus competencias estaban comprimidas, hacia arriba, por los poderes ministeriales de los que hablaremos después, y hacia abajo, por los poderes de

efectiva administración de la docencia y de la investigación por parte de las Facultades y de los Departamentos, además de por los grupos fuertes de profesores.

Acerca de las Facultades y Departamentos, baste recordar que la organización efectiva de las actividades docentes ordinarias se atribuía casi exclusivamente a las decisiones de los Consejos de Facultad y de Licenciatura o de Especialidad y a la capacidad de los Decanos y de los Presidentes de las Licenciaturas de liderar sus respectivos colegios y a sus componentes (aun dentro del respeto a la libertad docente, fuertemente, y a veces excesivamente, sentida), mientras que la selección de nuevos docentes dependía de las relaciones de fuerza entre los grupos de las disciplinas en sede local y también, y sobre todo, a nivel ministerial; y que podían hacerse consideraciones análogas respecto de la investigación con referencia a los Institutos y a los Departamentos, si bien, como ya se ha apuntado, no puede decirse que se haya configurado claramente una fisonomía precisa de estos últimos en el decenio posterior al D.P.R. número 382 de 1980, que había previsto su institución.

No debe olvidarse, por último, que junto a estos órganos existía un cargo de carácter burocrático, el Director Administrativo, encargado de los servicios internos en los que actúa el personal técnico y administrativo. Se trata de una figura originariamente calcada de la del Secretario municipal y provincial, carente de los poderes atribuidos al Director General de un Ministerio.

### 2.2.3. La dinámica de las relaciones Estado-Universidades; fuentes normativas y financiación

Para completar el cuadro de la situación de las Universidades a comienzos de los años noventa, resta hacer una referencia a los principales aspectos dinámicos de su relación con el Estado, esto es, a las fuentes normativas de su regulación y a las modalidades de su financiación. En primer lugar, cabe recordar que se consideraban aplicables a las Universidades todas las leyes relativas a la Administración del Estado.

Además, desde sus orígenes, las normativas más relevantes que les afectaban se dictaban mediante reglamentos gubernativos.

Dejando de lado los textos históricos, puede recordarse, por ejemplo, el paradójico caso de la previsión, por parte del artículo 86 del D.P.R. número 382/1980, de un esquema-tipo de reglamento de administración y contabilidad general de las Uni-

versidades<sup>44</sup> que, según la ley, habría podido ser desarrollado y adecuado a las exigencias propias de las «instituciones universitarias, en el ejercicio de su propia autonomía (...), respetando las leyes vigentes, (...) excepción hecha de los principios declarados no derogables en el reglamento-tipo (...)». Dicho Reglamento, aprobado por el D.P.R. número 371/1982, lejos de corresponder al modelo de esquema-tipo, dejó márgenes de desarrollo y adecuación tan irrisorios que, en la práctica, no quedó a las Universidades más que aplicarlo al pie de la letra. Por lo demás, por parte ministerial no se titubeaba al impartir disposiciones directamente mediante circulares, considerando a las Universidades de la misma manera que a cualquier dependencia administrativa periférica. En cuanto a los fondos del Estado, en fin, que en 1990 constituían más del 85 por 100 de los recursos universitarios, se incluían en el Presupuesto estatal bajo numerosas partidas en los estados de previsión de gastos del Ministerio y, una vez repartidos entre las Universidades sobre la base de criterios no establecidos directamente por la ley<sup>45</sup>, se asignaban a cada una de ellas vinculándolos a los destinos correspondientes a las partidas para las cuales se inscribían en la previsión ministerial, convirtiendo así en insignificantes las elecciones presupuestarias y, por tanto, la autonomía de gastos ejercitable a nivel de los Centros. De hecho, el artículo 7 de la Ley núm. 168/1989 había previsto que se redujesen a tres los capítulos del estado de previsión de gastos del Ministerio donde incluir los fondos que habían de transferirse a las Universidades, pero esta disposición no ha llegado a aplicarse al no haberse verificado las condiciones a las que se subordinaba su eficacia (v. art. 16, apartado 6 de la Ley número 168, citada).

No debe olvidarse, además, que, en algunos casos, los fondos y recursos no se repartían entre las Universidades, sino su específico destino venía dado desde el centro. Por ejemplo, los nuevos puestos previstos por el plan de desarrollo (según el art. 2 del D.P.R. número 382 de 1980) eran, en definitiva, repartidos por el centro entre las Facultades. Como también eran directamente asignados por el Ministerio el 40 por 100 de los fondos destinados a la investigación<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Que debía ser adoptado mediante D.P.R. a propuesta del Ministro de Educación Pública, oído el C.U.N. y de acuerdo con el Ministro del Tesoro.

<sup>45</sup> Por lo demás, incluso en el artículo 2.1.c) de la Ley núm. 168 se habla de criterios objetivos definidos mediante decreto del Ministro.

<sup>46</sup> Conforme al artículo 65 de la misma Ley, sobre la cual véase el precedente apartado 1.1.2.

No obstante, no cabe olvidar que el Ministro, y no sólo en estos casos, adoptaba normalmente sus decisiones habiendo escuchado la opinión del C.U.N., y a veces a propuesta del mismo. De hecho, como ya se ha apuntado, los docentes de los diferentes grupos que se formaban en cada materia, a través de representaciones verticales, acababan por codirigir muchos de los poderes ministeriales, dando vida a una relación híbrida con el Ministro que les hacía en definitiva corporativamente poco interesados en la autonomía de las Universidades.

## II. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA REGULACIÓN DE LOS AÑOS NOVENTA

### 1. LA AUTONOMÍA NORMATIVA Y ORGANIZATIVA

Ya dijimos al comienzo que un pequeño grupo de leyes entre el final de los años ochenta y el principio de los noventa está en la base del proceso de «autonomización» que están viviendo en este momento las Universidades italianas. También ellas se han tenido en cuenta para deducir las principales características del sistema universitario italiano al inicio del proceso en cuestión. Se trata ahora de extraer de las mismas los indicios innovativos que afectan a la autonomía.

A tal efecto, es preciso comenzar por las disposiciones de la Ley número 189/1989, no tanto por ser la primera de tales leyes en orden cronológico, sino porque, además de proclamar en términos generales la autonomía universitaria en sus diversos aspectos, se ocupa del problema central y, en cierto sentido, preliminar para la cuestión de la autonomía, esto es, el de las fuentes normativas.

#### 1.1. *El nuevo sistema de fuentes*

El artículo 1, apartados 2 y 3, de la Ley núm. 168 de 1989 reconoce que las Universidades, «en aplicación del artículo 33 de la Constitución», no sólo tienen «autonomía docente, científica, organizativa, financiera y contable» (se recordará que ya la llamada reforma Gentile había sancionado la autonomía «administrativa, docente y disciplinaria»), sino también que «se dotan de ordenamientos autónomos con sus propios Estatutos y reglamentos». Aclara después que las mismas se regulan «además de por sus respectivos Estatutos y reglamentos, exclusivamente por las nor-

mas legislativas que hagan expresa referencia a ellas [es decir, a dichas Universidades]», «con respeto a los principios de autonomía establecidos por el artículo 33 de la Constitución y especificados por la ley». Finalmente, la ley se preocupa de excluir «la aplicabilidad de las disposiciones dictadas mediante circular».

El precepto constitucional al cual se hace referencia es concretamente el último apartado del artículo 33 («Los establecimientos de cultura superior, Universidades y Academias, tienen derecho a dotarse de ordenamientos autónomos dentro de los límites fijados por las leyes del Estado»), del que la ley hace una lectura que parece correcta.

Efectivamente, la ley prevé, en primer lugar, la existencia de fuentes autónomas universitarias (Estatutos y reglamentos) como modalidad natural de realización del derecho constitucional a dotarse de ordenamientos autónomos.

La ley muestra, después, que considera que la previsión constitucional, según la cual la autonomía normativa debe desarrollarse «dentro de los límites fijados por las leyes del Estado», no puede ser entendida en el sentido de que las leyes puedan imponer los límites que quieran, sino más bien en el sentido de que éstas, a su vez, están limitadas por la necesidad de respetar la autonomía universitaria. En definitiva, por tanto, las leyes pueden imponer frente a las Universidades cualquier disposición que no interfiera con su autonomía o, dicho en sentido contrario, cualquier ley que no interfiera con su autonomía puede obviamente aplicarse a las Universidades (piénsese en los principios y reglas comunes del Derecho Privado), mientras que, en caso de posible interferencia, las leyes deben «respetar» los principios de autonomía resultantes del artículo 33 de la Constitución. Lo cual no puede ser interpretado, naturalmente, en el sentido de que cualquier variada exigencia de interés público deba ceder frente a la autonomía universitaria, sino que es preciso que el legislador opere, en éste como, asimismo, en otros casos similares, una correcta ponderación, dirigida, en primer lugar, a establecer si las distintas exigencias corresponden o no a un valor constitucional al cual, incluso con referencia a una situación histórica concreta, no puede no darse preferencia; y, en segundo lugar, a comprobar que no se impongan a la autonomía más limitaciones que aquéllas que resulten estrictamente necesarias. Es evidentemente a tal efecto por lo que la Ley núm. 168 requiere que las leyes que pretendan regular la Universidad (sobreentendido: limitando su autonomía) hagan expresa referencia a ella, demostrando así haber evaluado conscientemente las exigencias de su autonomía frente a otras exigencias consideradas.

Sobre la base de estos presupuestos, se reconoce a las fuentes autónomas universitarias (Estatutos y reglamentos) una competencia en cuyo ámbito las mismas están en una posición jerárquicamente subordinada sólo respecto a las leyes que, como acaba de decirse, muestren haber considerado específica y correctamente la exigencia de que la autonomía universitaria ceda frente a valores prevalentes (debiendo, de otro modo, considerarse inaplicables a las Universidades).

Coherentemente, la ley regula también el control por parte del Ministro sobre las decisiones universitarias de adopción del Estatuto y de los reglamentos (art. 6, apartados 9 y 10), de un lado, limitando el control de oportunidad solamente a la solicitud motivada de reconsideración del acuerdo, según la fórmula que, como es sabido, la Constitución adopta para el control sobre los actos de las Regiones (art. 125, apartado 1) y de los entes locales (art. 130.2); por otro, adoptando para el control de legalidad una fórmula inusitada en el ordenamiento italiano, salvo ciertas analogías con el control sobre las leyes regionales. En efecto, cuando estime que existen causas de ilegalidad, el Ministro reenviará los Estatutos o reglamentos a la Universidad con un decreto propio en el que señale las normas en su opinión ilegales, pero si la Universidad, en decisión adoptada por mayoría absoluta (es decir, la misma mayoría requerida para su aprobación), confirma su contenido, aquél no podrá hacer otra cosa que recurrir en sede contencioso-administrativa contra el acto dictado por el Rector.

No obstante, siendo estas fuentes autónomas reconocidas *ex novo*, aunque sea igualmente sobre la base de la previa normativa constitucional, la Ley núm. 168 se plantea también el problema de la legislación estatal vigente con anterioridad, problema que resuelve, por un lado, con la usual cláusula general derogatoria de todas las disposiciones incompatibles con la propia Ley (cfr. art. 21) y, por otro, con la prescripción concretamente referida al reglamento académico para la administración, las finanzas y la contabilidad, según la cual «para cada Universidad, con la emanación del reglamento académico, dejan de tener eficacia las disposiciones legislativas y reglamentarias incompatibles con el mismo» (art. 7, apartado 11)\*.

---

\* El mismo Ministro de las Universidades y de la Investigación Científica y Tecnológica, inaugurando la práctica del «anuncio preventivo de criterios de interpretación» dirigida a evitar que se otorguen tratamientos distintos a casos análogos y a señalar las orientaciones a las cuales el Ministerio pretende atenerse, «habida cuenta tanto de los principios generales, como de la aprobación de nuevas leyes que con el tiempo han incidido sobre el ordenamiento universitario, y también después de la aprobación de varios Estatutos», ha precisado la relación entre el ordenamiento general y el ordenamiento de Centro. En este sentido, se ha afirmado que «la

Sin embargo, también esta última norma, si bien referida específicamente al reglamento en cuestión, no puede más que ser considerada como explicitación de una regla que afecta necesariamente también al Estatuto, desde el momento en que se sigue necesariamente de la atribución de competencias reservadas (dentro de los límites ya vistos) a fuentes nuevas respecto al ordenamiento preexistente. El ejercicio de tales competencias no puede en efecto más que producir un resultado en todo caso novedoso respecto a las normas anteriormente producidas por una fuente cuya incompetencia ha sobrevenido (cualquiera que pueda ser la explicación dogmática de este cambio —que, dado el específico fundamento constitucional, no será explicable en términos de una «deslegalización» genérica— y cualquiera que pueda ser la capacidad de resistencia del nuevo cuerpo normativo que, por otra parte, encuentra un fundamento sólo indirecto en la Constitución).

Semejante sistema de fuentes presupone, naturalmente, que el ámbito de competencia de aquellas autónomas sea objetivamente determinado o determinable, también aunque después los contenidos de las normas así dictadas puedan ser, y más bien se presupone que ordinariamente lo serán, diferentes de Universidad a Universidad.

## 1.2. *Los Estatutos*

### 1.2.1. El ámbito de competencia de los Estatutos y los límites legislativos a su contenido

La definición del ámbito de la autonomía estatutaria es el resultado que se puede considerar casual<sup>47</sup> de un conocido percance. Según los programas del legislador de la Ley núme-

---

relación entre el ordenamiento general y el ordenamiento de Centro, en las materias reservadas al Estatuto, ha estado configurado en la Ley número 168 en términos de relación entre principios generales y regulación de detalle». Excluyendo que puedan producirse intervenciones sobre el ordenamiento de las Universidades con carácter reglamentario o administrativo, se ha precisado después que «de la legislación precedente sólo restan en vigor los principios a los cuales se reconozca, también por vía de interpretación, carácter de generalidad». Criterio que sin embargo parece abrir el problema relativo a cómo superar las eventuales lagunas normativas consiguientes a la adopción del Estatuto para aquellas partes no suficientemente reguladas por este último, una vez afirmado que la legislación precedente sólo permanece en vigor allí donde establece principios de contenido general. Por el contrario, en lo que concierne a la legislación posterior, se han previsto dos hipótesis: «(a) si las disposiciones, incluso de detalle, hacen explícita referencia a la Universidad, están destinadas a tener vigor; (b) si, por el contrario, no hacen una referencia explícita, no son aplicables a menos que se trate de normas generales extensivas a todo el ordenamiento» (N. del A.).

<sup>47</sup> Cft. CAMELLI, 1995: véase bibliografía.

ro 168, la competencia estatutaria habría debido ser definida por una ulterior «ley de ejecución de los principios de autonomía» contenidos en la misma Ley núm. 168, la cual preveía sin embargo que, si dentro de un cierto término no intervenía esa segunda ley, los Estatutos podrían ser dictados igualmente, uniformándose conforme a los principios establecidos por la ley y por otras normas expresamente dictadas para esta hipótesis.

No habiéndose promulgado la ley sobre la autonomía, el ámbito de competencia de los Estatutos debe pues deducirse de tales normas y principios, y además obviamente del concepto mismo de Estatuto.

A propósito de este último punto, debe sin embargo precisarse, con carácter previo, que esa referencia no puede hacerse al significado que tenía este término en la normativa universitaria precedente, en la cual, como se ha visto más arriba, las Universidades con los Estatutos se limitaban esencialmente a integrar las listas de las asignaturas contenidas en las «tablas» ministeriales, mientras las competencias y la composición de los principales órganos universitarios estaban previstas y reguladas por las normas estatales. Según el significado corriente del término, en particular en el uso que del mismo hace la legislación más reciente en materia de autonomía local (Ley número 142 de 1990), justamente las competencias y la composición de los principales órganos del ente de referencia, además de los principios relativos a su organización en general, son competencia natural de las fuentes denominadas Estatutos.

Lo que, por otra parte, viene ratificado por la Ley número 168. En efecto, ésta, al señalar límites de contenido a los Estatutos, hace referencia a los tradicionales órganos de gobierno de las Universidades, como el Rector, el Senado Académico y el Consejo de Administración (art. 16.4, letras a, b y f). Prevé después que el Estatuto dicte criterios organizativos que aseguren la individualización de las responsabilidades y la eficiencia de los servicios (art. 16.4.c). Se refiere además a la institución, organización y funcionamiento de las estructuras docentes, de investigación y de servicio (art. 6, apartados 3 y 5, y art. 7.4). En definitiva, se puede decir que la organización es el ámbito de competencia natural del Estatuto universitario, así como lo es, en general, para todos los Estatutos.

Con todo, no debe olvidarse que, también en este caso como sucede en general, pero aquí con algunas particularidades, este ámbito es asimismo delimitado por otro tipo de fuentes de autonomía constituidas por los reglamentos. La Ley núm. 168, por un lado, prevé genéricamente la existencia de «reglamentos



de Centro» y de «reglamentos internos de cada estructura» (art. 6.6); de otro, prevé y establece la específica competencia de un «reglamento de administración, contabilidad y finanzas» (cfr. art. 7, apartados 7 y 8). Además, la Ley número 341/1990 prevé reglamentos con competencia relativa a la enseñanza.

Con referencia a la presencia de estos reglamentos, las consecuencias sobre las competencias estatutarias son de dos tipos.

Los reglamentos internos genéricamente previstos parecen tener un ámbito de competencia material que se corresponde con la de los Estatutos, y el reparto entre las dos fuentes parece pues que debe buscarse en el plano de la relación entre normas principales, entendiendo por tales las que caracterizan el modelo organizativo, y normas secundarias o de detalle, las primeras de competencia estatutaria, las segundas de ámbito reglamentario. Sin embargo, esta distribución de competencias parece inderogable sólo en el sentido de que el primer tipo de normas debe contenerse necesariamente en los Estatutos (respecto de los cuales, en efecto, se prevé que establezcan «principios» y «procedimientos» que deben ser respetados por los reglamentos: art. 6.6), mientras que no es jurídicamente indispensable, aunque corresponda a un criterio de buena técnica normativa, que las normas de detalle se hallen todas en los reglamentos.

Por el contrario, y en cuanto a los reglamentos cuya competencia viene especificada por la ley, de su presencia se desprende una necesaria delimitación de la competencia estatutaria. Con todo, respecto a las relaciones con los reglamentos académicos, debe si acaso observarse aún que la Ley número 168 parecía reconocer asimismo una esfera de competencia similar a la de los viejos Estatutos cuando disponía que «los Estatutos determinan los cursos de Licenciatura (...) y de especialización; definen y regulan los criterios para la activación de los cursos de perfeccionamiento, de doctorado de investigación y de los servicios docentes integrativos» (art. 6.3) y hacía además referencia a los *curricula* académicos (art. 16.4.e), aunque, como veremos mejor más adelante, esta última materia es atribuida por la posterior Ley núm. 341/1990 precisamente a los reglamentos académicos.

La Ley núm. 168 fija asimismo límites específicos al contenido de las normas estatutarias.

El Rector debe ser necesariamente electivo, el Senado Académico debe tener una composición representativa de las Facultades instituidas en la Universidad y el Consejo de Administración debe estar compuesto de tal forma que asegure la representación de los diversos componentes previstos por la legislación vigente (art. 16, apartado 4, letras a, b y f).

Respecto a esta última disposición, debe recordarse no obstante que se oponía a la misma el artículo 48 del Decreto Legislativo núm. 29/1993 (modificado por el art. 16 del Decreto Legislativo núm. 470/1993), que derogaba las normas que prevenían cualquier forma de representación, incluso electiva, en los Consejos de Administración de las Administraciones Públicas, entre las cuales se citaban expresamente las Universidades.

Posteriormente, a partir del Decreto-ley número 530 de 1993, han seguido una serie de Decretos-leyes<sup>48</sup>, reiterados en numerosas ocasiones antes de la sucesiva conversión en ley, todos los cuales afirmaban que «aquella norma se interpreta en el sentido de que no se aplica a los Consejos de Administración de las Universidades», mientras algunos añadían que «los Estatutos de las Universidades establecen la composición de los Consejos de Administración», pareciendo pues haber derogado así la disposición sobre esta materia contenida en la Ley núm. 168. Pero este último precepto no aparece en la ley de conversión, la cual, sin embargo, ha salvado la validez de los «actos y de las disposiciones adoptadas», así como de «los efectos producidos y las relaciones jurídicas surgidas» sobre la base de todos los Decretos-leyes de la serie. En fin, también debe tenerse en cuenta una disposición dictada por el reglamento (así pues, no por una ley) para la reordenación de los órganos colegiados administrativos (D.P.R. número 608 de 1994), el cual prescribe (sobre la base de una potestad atribuida por una ley que no hace expresa referencia a las Universidades)<sup>49</sup> que los Consejos de Administración de las Universidades no pueden superar el número total de 15 miembros<sup>50</sup>. En conclusión, no es fácil decir cuáles son los límites legales a los que deberán atenerse los futuros Estatutos ni, sobre todo, cuáles eran los límites a los que habrían debido atenerse los Estatutos adoptados durante la vigencia de uno de los Decretos-leyes de esta serie.

Otro límite específicamente enunciado se refiere a la necesidad del respeto a las normas sobre el estatuto jurídico del personal docente, investigador y no docente (art. 16.4.d de la Ley número 168 de 1989).

Aún existen otros límites deducibles de los principios expresados por la misma Ley núm. 168, como por ejemplo aquél según

---

<sup>48</sup> El último de los cuales es el D.L. núm. 120/1995 convertido, con modificaciones, en Ley núm. 236/1995.

<sup>49</sup> Véase el artículo 2, apartado 28, de la Ley núm. 537/1993, que como veremos se ocupa de las Universidades en el artículo 5.

<sup>50</sup> Como se ha recordado ya en el epígrafe 2.2.2.3, según la legislación precedente a la Ley núm. 168/1989, los Consejos estaban constituidos por un mínimo de 30 miembros.

el cual «las Universidades son sedes primarias de la investigación científica y actúan, para la realización de sus propios fines institucionales, con respeto a la libertad de investigación de los docentes y de los investigadores, así como a la autonomía investigadora de las estructuras científicas» (art. 6.4).

Cabe recordar finalmente que la Ley núm. 168 ha previsto un órgano especial para la elaboración de los Estatutos, constituido por el Senado Académico complementado por muchos otros miembros, entre los cuales están los representantes de los estudiantes y del personal técnico y administrativo (art. 16.2).

### 1.2.2. Las opciones estatutarias: ejemplificación

Al día de hoy, menos de la mitad de las Universidades (sin incluir entre ellas a las tres mayores) está dotada de un Estatuto autónomo <sup>51</sup>. En consecuencia, aunque una investigación sistemática sería prematura, puede recordarse, sin embargo, el empeño de muchos Estatutos al definir preliminarmente las funciones y los principios inspiradores de la actividad del Centro de estudios <sup>52</sup> y se pueden dar algunas indicaciones ejemplificativas de la amplia variedad de elecciones que se han hecho en el plano organizativo, en un marco complejo en el que de cualquier forma jamás se confirma pura y simplemente la antigua disposición de las cosas, como patente demostración de que la autonomía universitaria ha tenido una utilización efectiva \*.

Así, por ejemplo, se han dado soluciones diferentes ante todo al problema de la composición de los órganos colegiados de gobierno de las Universidades.

Resulta frecuentísima, en primer lugar, la presencia en los Senados Académicos de miembros (representantes de los Departamentos o de las Áreas de investigación) que parecen nombrados a fin de dotar también de una fuerte representación a las exigencias de la investigación científica al lado de aquéllas propias de la docencia (a las que únicamente se refería, como se recordará, la Ley núm. 168). Con poquísimas excepciones, también están representados en ellos los estudiantes. En más de la mitad de los casos están igualmente presentes representantes del per-

<sup>51</sup> Dato referido al 30 de junio de 1995. Una tabla (a cargo de A. Dell'Era) que recapitula las principales características de los nuevos Estatutos (puesta al día en la *Garzeta Ufficiale* del 12 de mayo de 1995) se encuentra en *Il Sole-24 Ore*, 15 de mayo de 1995.

<sup>52</sup> Véanse, por ejemplo, los Estatutos de Bolonia o Florencia.

\* Casi todas las Universidades han adoptado ya su propio Estatuto: entre aquéllas aún carentes del mismo debe recordarse el caso de la Universidad de Estudios «*La Sapienza*» de Roma (N. del A.).

sonal técnico y administrativo, mientras que es esporádica (salvo en lo que atañe al representante del Gobierno) la presencia de elementos «externos». No obstante, para los miembros no docentes está frecuentemente prevista una limitación de los poderes.

En cuanto a los Consejos de Administración (en relación a cuya composición, como se ha visto, tras la Ley núm. 168 se han sucedido prescripciones diferentes y de alcance incierto) debe señalarse por el contrario, en primer lugar, la tendencia general, con limitadísimas excepciones, a reducir el número de los estudiantes y de los componentes externos, previendo a veces la presencia de estos últimos solamente con carácter eventual o con funciones exclusivamente consultivas. En todas partes se ha tendido a reducir el número de miembros, llegándose en algún caso a tener un colegio poco numeroso y constituido mayoritariamente, en lugar de por representantes del personal docente, por expertos designados por el Senado Académico<sup>53</sup>.

Sin embargo, tiene particular interés la presencia de una variedad de estructuras organizativas distintas de las tradicionales.

Se puede comenzar con las Juntas de Universidad, en realidad previstas en pocos casos, a las cuales (curiosamente, si se consideran los usuales cánones organizativos) se delegan competencias del Rector (además, en el caso de la Universidad de Sásari, de otras del Consejo de Administración y del Senado Académico)<sup>54</sup> y que están constituidas (además del Rector, del Vicerrector y del Director Administrativo) por miembros designados por el Rector y a veces también por otros designados conjuntamente por el Consejo de Administración y el Senado Académico.

Por el contrario, casi todos los Estatutos prevén la existencia de Consejos de Estudiantes, a veces constituidos por los representantes de los estudiantes en los diversos órganos de la Universidad, y otras por representantes directamente elegidos. Estos órganos poseen a veces facultades de propuesta y, como regla, poderes consultivos. Su informe es preceptivo sobre algunas cuestiones (por ejemplo, las tasas, la disposición de las enseñanzas o las cuestiones referidas al derecho al estudio, pero

---

<sup>53</sup> Véanse en particular los Estatutos de la Universidad de Turín (art. 14), con ocho «expertos» designados por el Senado, de los cuales no pueden ser ajenos a la Universidad más de dos (además de tres representantes de los estudiantes, uno del Gobierno y otro de la Región), y los de Venecia-Arquitectura (art. 7.2), en los cuales la componente representativa interna se limita a tan sólo cuatro miembros (dos expertos designados por el Senado Académico, oídas las Facultades; un experto y un estudiante designados por el Senado de Estudiantes) y la externa es eventualmente determinada por el Senado.

<sup>54</sup> Pero debe recordarse que en otros casos (v. Estatutos de Udine, art. 16) está previsto que el Consejo de Administración «puede valer» de una junta ejecutiva. A veces también se prevé que el Consejo y el Senado Académico se valgan de comisiones preparatorias.

también, a veces, el plan de obras o el presupuesto) y, si es negativo, exige una decisión motivada para ser desoído.

A veces existen comisiones o comités paritarios de estudiantes y docentes que se ocupan de las cuestiones académicas y formulan valoraciones sobre la eficiencia y sobre la eficacia de la enseñanza, que exponen después en informes anuales; su presencia no debe confundirse, sin embargo, con la de los núcleos de evaluación a los que se hará referencia en el posterior epígrafe número 5.

Cabe señalar también la presencia de colegios o conferencias interdepartamentales o de Consejos de área de investigación, con funciones relativas a la misma.

En cuanto a los estudiantes, debe anotarse también la renovada atención a propósito del tema de la libertad de aprendizaje.

En algunos casos se prevé una consulta permanente de los representantes del personal técnico y administrativo.

Particular interés tiene la solución dada en ocasiones al problema de la gestión o de la participación en actividades de carácter productivo mediante la constitución de centros de relaciones con el exterior. Es asimismo interesante la solución ideada, en algunos casos, para la consulta o la implicación de intereses externos, por vía de comités al efecto.

Por último, pueden recordarse las figuras de garantía, a veces en forma colegiada, siguiendo el modelo del *Ombudsman*.

### 1.3. *Los reglamentos*

#### 1.3.1. El reglamento de administración, contabilidad y finanzas

Como ya se ha apuntado, junto a los Estatutos está prevista la existencia de tres tipos de reglamentos: los relativos a la enseñanza previstos en la Ley núm. 341/1990 y a los que se aludirá más adelante; el reglamento de administración, contabilidad y finanzas (A.C.F.) y los reglamentos internos, de la Universidad y de cada una de sus estructuras particulares<sup>55</sup>.

La materia que la ley atribuye a la competencia del reglamento A.C.F., expresamente autorizado, como ya se ha apuntado, a

---

<sup>55</sup> Entre los diversos tipos de Reglamento previstos por los Estatutos pueden recordarse, además de aquellos citados en el texto, los de regulación de la autonomía normativa; el Reglamento general de la Universidad; el de las estructuras docentes, de investigación y de servicios; el de los estudiantes (para la tutoría y para el Consejo de Estudiantes y las representaciones); el del personal técnico y administrativo.

derogar las normas del ordenamiento contable del Estado y de los entes públicos, si bien respetando los principios relativos al mismo (art. 7, apartado 6), se desprende en primer lugar de su misma denominación, y se especifica después en el sentido de que «[el] reglamento regula los criterios de gestión, los correspondientes procedimientos de administración y financieros y las responsabilidades pertinentes (...) regula además los procedimientos contractuales, las formas de control interno sobre la eficiencia y sobre los resultados de la gestión del conjunto de la Universidad, así como de sus diversos centros de gasto, y la administración del patrimonio».

Con particular importancia aparecen, por un lado, la materia de la gestión y, por otro, la de los controles. En cuanto a los controles, deberá volverse a este punto más adelante, considerando en su conjunto las demás normas en materia de controles sobre la actividad administrativa contenidas en esta y en otras leyes.

Respecto a la gestión, la ley señala como principio necesario inspirador de las normas reglamentarias el objetivo de «asegurar la rapidez y la eficiencia en la autorización del gasto y el respeto del equilibrio financiero del presupuesto», añadiendo, en puntualización de la ya prevista derogabilidad general de las normas de la contabilidad pública, que puede permitirse «asimismo la teneduría de libros de caja única» (art. 7.8).

En conjunto, este reglamento constituye el texto normativo básico para la gestión administrativa de la Universidad y, debiendo también obviamente estar de acuerdo con el Estatuto, no lo presupone necesariamente. En efecto, su adopción, prevista como posible hasta la entrada en vigor de la Ley núm. 168 (art. 7.7), no está subordinada a la existencia del Estatuto; consecuentemente, los principios (ya examinados) y los procedimientos que lo contemplan<sup>56</sup> no vienen establecidos por el Estatuto, sino directamente por la Ley, que además, como ya se ha dicho, explicita (a diferencia de lo que hace para el Estatuto) su poder «deslegalizador». Finalmente, el control del Ministerio se ejercita mediante las mismas modalidades previstas para los Estatutos (art. 7.9 de la citada ley). Además, todo lo que se ha puesto de manifiesto, bien se puede explicar si se considera que el reglamento en cuestión no puede ser tenido por un reglamento interno, desde el momento en que incide sobre las relaciones

---

<sup>56</sup> Promulgación mediante decreto del Rector, previa decisión del Consejo de Administración, oídos el Senado Académico, las Facultades y los Departamentos; publicación en el Boletín Oficial del Ministerio: artículo 7, ap. 9.

con terceros, necesarias por exigencias de administración de la Universidad.

Ciertamente, pues, también este reglamento constituye una expresión muy significativa de la nueva autonomía normativa reconocida a las Universidades. Las Universidades que se han dotado del reglamento de administración, finanzas y contabilidad <sup>57</sup> son más o menos la mitad del total, pero no coinciden exactamente con las que se han dado al Estatuto. Muchos de estos reglamentos son anteriores a los Estatutos y, sobre todo en ese caso, y salvo algunas notables excepciones <sup>58</sup>, no presentan aspectos significativamente innovadores respecto a la anterior regulación contable.

### 1.3.2. Los otros reglamentos

A propósito de los demás «reglamentos de la Universidad y de los internos de cada estructura», ya se ha esbozado su relación con el Estatuto, que es su presupuesto esencial. Efectivamente, aquéllos desarrollan en detalle la trama normativa de éste, y eventualmente la completan, dentro de los límites en que ello resulte posible sin alterar los aspectos que caracterizan el modelo organizativo. Aunque la ley use el adjetivo «internos» con referencia únicamente a los reglamentos de las «estructuras», debe entenderse que también los reglamentos de la Universidad tienen el mismo carácter, desde el momento en que para estos últimos, al igual que para los primeros, los principios y procedimientos a los que deben atenerse se establecen en el Estatuto.

Por esta razón, la novedad sólo resulta significativa en cuanto consiente la formalización, por otra parte más que conveniente, de una actividad normativa que ya se desarrollaba de manera confusa en las Universidades a través de decisiones de los Consejos de Administración, o de los Senados Académicos, o mediante circulares de los Rectores.

## 2. LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y DE GESTIÓN

De grandísima importancia para la autonomía de las Universidades son las innovaciones introducidas con el artículo 5 de la

---

<sup>57</sup> No obstante, tales Reglamentos no se encuentran aún publicados en el B.O. del Ministerio (según lo que prescribe el art. 6, ap. 11 de la citada Ley núm. 168), y por tanto no deberían considerarse todavía jurídicamente en vigor, aun cuando sean ordinariamente aplicados.

<sup>58</sup> Ver, por ejemplo, el Reglamento de Florencia (Decreto Rectoral de 18/9/1993, núm. 1041).

Ley de 24 de diciembre de 1993, número 537, es decir, de una ley de naturaleza financiera<sup>59</sup>, que se encuadraba dentro de un proyecto global de reforma de la Administración Pública, con objetivos que no por casualidad eran análogos a los que en su día habían justificado la concesión al Gobierno de los plenos poderes, sobre cuya base fueron dictados los decretos Gentile<sup>60</sup>.

Las novedades han afectado tanto al aspecto financiero como al contable, incidiendo tanto sobre la vertiente de los ingresos como sobre la de los gastos.

Ahora bien, en el plano de la gestión, también se han introducido otras novedades relevantes por el Decreto legislativo número 29 de 1993.

### 2.1. *La autonomía de gasto y la gestión del personal*

Como se ha dicho más atrás, habiendo quedado sin aplicación la nueva regulación de esta materia establecida por el artículo 7 de la Ley número 168, las opciones presupuestarias y, por consiguiente, la autonomía de gasto de las Universidades estaban fuertemente limitadas por la necesidad de respetar las obligaciones de destino inherentes a las transferencias del Estado, resultante de su inclusión en el estado de previsión de gastos del Ministerio.

La Ley núm. 537 ha reducido radicalmente tales obligaciones desde el momento en que ha dispuesto, a partir del ejercicio presupuestario 1994, la inclusión de los recursos presupuestarios destinados por el Estado a las Universidades en tres únicos capítulos, denominados respectivamente: a) fondo para la financiación ordinaria de las Universidades; b) fondo para construcciones universitarias y para grandes equipos científicos; c) fondo para la programación del desarrollo del sistema universitario.

El primero de ellos comprende los fondos destinados al funcionamiento y a la actividad institucional de las Universidades, incluyendo los gastos para el personal de todo tipo, para el mantenimiento ordinario de las estructuras universitarias y para la investigación científica, excepción hecha, en este último caso, del 40 por 100 destinado a los proyectos de investigación de interés nacional (que, como se recordará, son atribuidos directamente por el Ministerio según los procedimientos previstos en el artículo 65 del D.P.R. número 382/1980) (art. 5.1, letra a).

<sup>59</sup> Que contenía las «Intervenciones correctoras de la Hacienda pública», en acompañamiento de la Ley de Presupuestos para el año 1994.

<sup>60</sup> Véase *supra*, nota 4.



El segundo fondo se refiere a la parte a cargo del presupuesto estatal para la realización de inversiones en construcción de infraestructuras y en grandes equipos científicos y a los fondos para la construcción de instalaciones deportivas (art. 5.1.b). El tercero se refiere a la financiación de iniciativas, actividades y proyectos específicos, incluyendo la financiación de nuevas actividades docentes (art. 5.1.c).

Dejando de lado, por el momento, los aspectos cuantitativos y los procedimientos de asignación, debe subrayarse aquí en particular la importancia de la unificación, en el fondo mencionado en la letra a), de las transferencias anteriormente vinculadas, por separado, a los gastos de personal, de mantenimiento ordinario y de investigación científica. En efecto, de ahí se desprende, en primer lugar, una ampliación de la autonomía de gasto de las Universidades, a la vista de la posibilidad de decidir con sus propios presupuestos qué porcentajes destinar a cada una de las tres partidas, incluso si, naturalmente, la autonomía está, en la práctica, notablemente limitada por la existencia de un porcentaje elevadísimo de gastos obligatorios, como son en primer término aquéllos relativos al personal. Sin embargo, sobre este último punto es preciso considerar que: a) como veremos mejor más adelante, la cuantía del fondo de que se está hablando está en proporción a las asignaciones estatales previstas para un año determinado (art. 5.7); b) en particular, por lo que atañe al personal, las transferencias están en proporción no sólo al personal efectivamente en activo, sino a las plantillas de la Universidad constituidas no sólo por los puestos efectivamente cubiertos (pese a que cierta proporción de los mismos está en cualquier forma destinada a liberarse por las vicisitudes normales de las relaciones de trabajo), sino también por puestos no cubiertos, sino solamente dotados o cuya dotación está ya prevista (art. 5.10); c) que está expresamente previsto que las Universidades puedan modificar autónomamente sus plantillas (aunque sea en los límites de gasto global resultante de los criterios anteriormente indicados, es decir, en definitiva, sin aumentar el porcentaje de gastos destinados al personal en perjuicio de los otros destinos) (cfr. art. 5, apartados 10 y 12).

De todos estos elementos se sigue que se transfiere del centro a la periferia la competencia para decidir si se dirige una cierta parte de los fondos destinados al personal (aquéllos no necesarios para la retribución del personal en activo) a una u otra categoría (por ejemplo, investigadores antes que docentes o personal técnico y administrativo) o al personal docente de ciertas Facul-

tades o de ciertas materias en vez de a otros, o bien directamente a otros fines.

En conclusión, las normas examinadas determinan una ampliación, particularmente significativa, de la autonomía de gasto y, por consiguiente, de la efectiva capacidad de gobierno, dato que afecta, en cierta medida, también al personal, es decir, el recurso fundamental y, al mismo tiempo, la fuente de los mayores gastos para instituciones como las universitarias.

A propósito del personal tampoco puede dejar de observarse sin embargo que, a pesar de que con la ley que analizamos (art. 5.9) hayan sido transferidas a las Universidades también las funciones del Ministerio relativas al estatuto jurídico y económico de los profesores y de los investigadores, las Universidades carecen de voz alguna en lo relativo a los aspectos principales de la regulación del tratamiento jurídico y económico, ni del personal técnico y administrativo, en cuyos procedimientos de contratación nacional no son llamadas a participar ni siquiera en las formas limitadas previstas para los entes autónomos territoriales (véanse los arts. 50 y 51 del Decreto legislativo núm. 29 de 1993 y posteriores modificaciones), ni del personal docente, para el cual no existen (salvo para los encargos de curso y las suplencias) márgenes sustanciales de flexibilidad en los cuales puedan producirse opciones autónomas de las Universidades. Asimismo, tampoco existe, con el vigente sistema de concursos, la posibilidad de opciones significativas en la selección de nuevo profesorado.

### 2.1.1. Las reformas en materia de controles (remisión)

Para concluir, debe recordarse por último la Ley núm. 537 (art. 5, apartado 21), que, en conformidad por lo demás con una orientación que afecta a toda la Administración Pública italiana, ha eliminado los residuales controles preventivos de legalidad sobre los actos administrativos de las Universidades, excluyéndose también respecto de algunas disposiciones relativas al personal que todavía estaban sujetas a los mismos. Esta novedad está, sin embargo, ligada a la introducción de un nuevo procedimiento de evaluación, del que se hablará más tarde, en el punto 5.

### 2.1.2. La nueva distribución de los poderes de gestión en las Universidades según el Decreto legislativo número 29 de 1993 (apuntes)

La Ley núm. 537 de 1993, como ya se ha dicho, debe considerarse uno de los elementos de un proyecto global de reforma de las Administraciones Públicas en el que también ocupa un puesto central el Decreto legislativo número 29 de 1993<sup>61</sup>. Uno de los principales objetivos de esta disposición normativa era el de redistribuir los poderes de gestión administrativa entre los órganos de dirección política y la dirección burocrática en las Administraciones Públicas.

El Decreto legislativo núm. 29 afecta a todas las Administraciones Públicas, entre las cuales están comprendidas, por disposición expresa, las Universidades, a pesar de que el modelo de Administración que ha tenido presente es el ministerial y que, por consiguiente, aunque se hayan incluido normas fragmentarias de adecuación<sup>62</sup>, su aplicación a instituciones peculiares como las Universidades plantea dificultades interpretativas e incongruencias manifiestas.

No es posible detenerse aquí acerca de las novedades que se derivan de esta nueva normativa, que convendría analizar junto con las normas sobre la misma materia contenidas en los Estatutos y reglamentos. Será suficiente recordar que su resultado es el reforzamiento de los dirigentes y, en particular, del Director Administrativo y en general de la burocracia universitaria, hasta entonces una de las más débiles entre las burocracias públicas. Efecto que, por un lado, no puede más que considerarse favorablemente en la perspectiva de las consecuencias positivas que son de esperar por el reconocimiento, también en el interior de las Universidades, de un papel más incisivo de los profesionales de la Administración; pero que, de otra parte, muestra la particular dificultad de especificar el papel apropiado de la burocracia técnico-profesional en una estructura en la cual los órganos decisorios no son órganos políticos, sino, por el contrario, son los representantes de un cuerpo de expertos en los campos más diversos, particularmente cualificados y a menudo dotados también de notables capacidades gestoras.

---

<sup>61</sup> Con las ulteriores modificaciones introducidas por los Decretos legislativos de 18 de noviembre de 1993, número 470, y de 23 de diciembre de 1993, número 546.

<sup>62</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 3.3, 6, 13, 15.2, 27.2, 28 y 48.

## 2.2. *Transferencias estatales y tasas universitarias*

Examinando ahora el artículo 5 de la Ley número 537 desde la vertiente de los ingresos, es preciso considerar más de un elemento.

En cuanto al «fondo para la financiación ordinaria», éste comprende una «cuota base para repartir entre las Universidades en medida proporcional a la suma de las transferencias estatales y de los gastos directamente soportados por el Estado para cada Universidad en el ejercicio 1993, y una cuota de reequilibrio, que debe repartirse sobre la base de criterios determinados por Decreto del M.U.R.S.T., oídos el C.U.N. y la C.R.U.I., en relación con los costes tipo de producción por estudiante y con los objetivos de calidad de la investigación, habida cuenta de las dimensiones y condiciones ambientales y estructurales» (art. 5, ap. 3). Se prevé además que, a partir de 1995, la cuota base del fondo se reducirá progresivamente en ventaja de la cuota de reequilibrio, que se incrementará como mínimo en la misma medida y que se destinará también «a la reducción de los diferenciales en los costes tipo de producción en las diversas áreas de conocimiento y al realineamiento de los recursos distribuidos entre dichas áreas, teniendo en cuenta las diversas peculiaridades y los estándares europeos», concurriendo con la financiación normal de las iniciativas realizadas en conformidad con los planes de desarrollo (art. 5, ap. 8). Los criterios de reparto de la cuota de reequilibrio se determinan con Decreto del Ministro, oídos el C.U.N y la C.R.U.I.

Igualmente, el «fondo para la programación del desarrollo del sistema universitario» se distribuye de conformidad con los planes de desarrollo (art. 5.5), mientras que el «fondo para construcciones universitarias y para grandes equipos científicos» es repartido con relación a las necesidades de reequilibrio en las construcciones y a las exigencias conexas con proyectos de investigación de relevante interés nacional (art. 5.4).

No obstante, se prevé asimismo que, para la atribución de los recursos financieros que acabamos de mencionar, las Universidades puedan además concertar acuerdos de programa «para la gestión del conjunto de sus actividades o bien de iniciativas y actividades específicas» (art. 5.6). Lo cual parece implicar que las Universidades en cuestión puedan obtener cantidades de los fondos, superiores a las que les corresponderían con base en los criterios ordinarios.

Paralelamente a ello, el artículo 5, apartados 13-20 de la citada Ley núm. 537, ha reordenado la materia de las tasas estudiantiles

(en sentido amplio), que se han repartido exclusivamente en dos partidas: la tasa de inscripción y las contribuciones universitarias. Para el curso académico 1994-95, se ha establecido un límite mínimo para la primera partida (300.000 liras), y un límite máximo para el total de las dos partidas (el cuádruple del mínimo), límite máximo cuya derogabilidad ha sido sin embargo prevista por los Decretos-leyes según la Ley de conversión número 236 de 1995 (art. 5.1).

Estas disposiciones están asimismo en conexión con las previsiones de la Ley núm. 390/1991 sobre el derecho al estudio, y del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros previsto por la misma para garantizar criterios de uniformidad también en la graduación de las cargas respecto a la capacidad y a las condiciones económicas de los estudiantes.

Sin detenernos sobre los particulares de esta regulación, bastará señalar que tal reforma ha comportado, en algunas Universidades, un incremento de cierta consideración de los gravámenes a cargo de los estudiantes (que, por el contrario, en otras Universidades habían sido ya aumentados anteriormente), aunque no parece que de esta manera la contribución de los estudiantes a la cobertura de los costes de los servicios universitarios pueda alcanzar, salvo en algunas sedes, porcentajes superiores al 10 por 100<sup>63</sup>.

Se puede apuntar, en primer lugar, que con la Ley núm. 537/1993 el legislador ha anunciado un futuro menor esfuerzo financiero para las necesidades ordinarias, cuando menos para aquellas Universidades que se encuentran en mejores condiciones, señalando las posibles fuentes sustitutivas, explícitamente, en el incremento de las tasas y contribuciones de los estudiantes y, de manera implícita, en los fondos, públicos y privados, distintos de los estatales, entre los cuales están evidentemente los consistentes en contraprestaciones por actividades de asesoramiento y de investigación en favor de terceros.

La perspectiva parece ser, pues, la de una diversificación más sustancial de las fuentes de ingresos, que puede ser vista también como una acentuación de la autonomía financiera, pero cuyo significado, como veremos mejor más adelante, no puede ser enjuiciado unívocamente.

De otro lado, no puede decirse que existan perspectivas de un completo abandono estatal de la financiación de las Univer-

---

<sup>63</sup> Teniendo en cuenta los datos relativos al año 1993, y poniendo en relación los ingresos derivados de las tasas y contribuciones estudiantiles con otros ingresos en 49 Universidades, existe una notable diferencia de la incidencia porcentual de los primeros entre sede y sede (véase *Il Sole-24 Ore*, 3 de abril de 1995).

sidades, a cuyo desarrollo no sólo estructural, sino también de nuevas iniciativas didácticas y de proyectos de investigación de importancia nacional también, aunque no solamente, en búsqueda de reequilibrio, se destinan todavía fondos específicos repartidos por el poder central con criterios no automáticos.

La mayor autonomía financiera es por tanto reconocida en el ámbito del que se mantiene como un sistema nacional con un relevante papel estatal también desde este ángulo, respecto al cual aún deben más bien ponerse a punto con precisión modalidades eficaces y eficientes de participación de las Universidades en los procedimientos de distribución de fondos ministeriales.

### 3. LA AUTONOMÍA DOCENTE

Como se ha recordado más atrás, esta materia era atribuida por la Ley núm. 168/1989, al menos en parte, a la autonomía estatutaria, pero posteriormente ha tenido una nueva regulación con la Ley núm. 341/1990, llamada «Reforma de la ordenación de las enseñanzas universitarias», que en sustancia prevé una ordenación de las enseñanzas universitarias en gran parte determinada por el poder central.

#### 3.1. *La ordenación nacional de las enseñanzas*

La Ley núm. 341 (art. 9, aps. 1 y 2) había previsto que, dentro de un cierto término, que después no ha sido observado, con uno o más Decretos del Presidente de la República, adoptados a propuesta del Ministro (después sustituidos por Decretos Ministeriales según la Ley núm. 13/1991), serían «definidas y actualizadas las ordenaciones de las enseñanzas de las Diplomaturas universitarias, de las Licenciaturas y de las Escuelas de especialización, así como las respectivas tablas». Los decretos debían ser «adoptados con informe favorable del C.U.N., (...) oídos los comités consultivos a los que se refiere el artículo 67 del D.P.R. 382/1980, y (...) los representantes de los Colegios profesionales». La intervención de estos últimos se explicaba específicamente también en relación con la previsión (art. 9.5) de otros posibles decretos, que deberían dictarse de acuerdo con los Ministros interesados, para la determinación de los niveles funcionales del empleo público y de las actividades profesionales, para acceder a los cuales serían exigidos los títulos académicos previstos por la misma Ley núm. 341, previsión que tenía razón

de ser, evidentemente, sobre todo para los nuevos títulos previstos por la Ley.

El objeto más interesante de la prevista regulación ministerial, desde la perspectiva que aquí interesa, se encuentra en uno de los «criterios» cuya observación exigía la ley en la emanación de los decretos: «(...) determinar las áreas de conocimiento, entendidas como conjunto de materias científicamente afines, reagrupadas para alcanzar objetivos didáctico-formativos, los cuales deben incluirse necesariamente en los *curricula* académicos que deben ser adoptados por las Universidades, a fin de consentir la participación en los exámenes de habilitación para el ejercicio profesional o el acceso a determinadas cualificaciones funcionales del empleo público» (art. 9.2.c).

También se remitía a los decretos la tarea de «(...) realizar una reducción de las duplicidades y la recomposición o la reconversión innovadora de las enseñanzas según criterios de homogeneidad de las materias, teniendo en cuenta las transformaciones sobrevenidas en las áreas científicas y profesionales» (art. 9.2.b), así como la de «determinar las Facultades y la ubicación de las titulaciones en las Facultades, según criterios de homogeneidad en las materias dirigidos a evitar superposiciones y duplicaciones de los mismos programas, y dictar normas para el tránsito (...)» (art. 9.2.c).

Así pues, de un lado, se quería una sustancial homogeneidad de los programas de estudio donde quiera que se desarrollasen, y de otro se pretendía asegurar que los estudios permitiesen tomar parte en los exámenes para el ejercicio profesional o para acceder al empleo público. En otras palabras, la preocupación y la motivación básica de esta regulación era la validez legal de los títulos expedidos por las Universidades.

La ley no hacía en realidad referencia al R.D. núm. 1652 de 1938, pero ciertamente el modelo seguido era ése y el Ministerio, forzando aún más en esta dirección, en vez de interpretar la nueva ley como innovadora del sistema de fuentes de los años treinta, como cabría esperar, ha formulado directamente los decretos en términos de modificaciones a dicho R.D. y a sus correspondientes tablas, buscando separarse lo menos posible del método de la indicación de las materias obligatorias para la obtención de los diversos títulos académicos (si bien la ley impone hacer referencia no a asignaturas específicas, sino a conjuntos de las mismas) \*.

---

\* A la regulación prevista en la Ley núm. 341 de 1990 ha seguido por último la contenida en la Ley de 15 de mayo de 1997, núm. 127, la cual en su artículo 17, apartados 95-101, ha

De cualquier forma, la Ley núm. 341/1990 no prevé solamente (art. 1), como ya se ha recordado, que las Universidades expidan Diplomas universitarios, Títulos de Licenciatura, Diplomas de especialización o Doctorados de investigación (esto es, los títulos con validez legal). Prescribe también (art. 6.1) que se prevean (en los Estatutos) cursos de orientación de los estudiantes; cursos de actualización del personal técnico y administrativo; actividades formativas autogestionadas por los estudiantes, y prevé después (art. 6.2) que «las Universidades puedan además poner en funcionamiento, dentro de los límites de los recursos financieros disponibles en su propio presupuesto y con exclusión de cualquier coste adicional con cargo al presupuesto del Estado»: cursos de preparación a los exámenes de Estado de habilitación para el ejercicio profesional y para los concursos públicos; cursos de educación y actividades culturales y formativas externas; cursos de perfeccionamiento y actualización profesional. Sobre las acti-

---

reformado toda esta materia, restituyendo —al menos en parte— a cada Universidad una efectiva autonomía en la misma, aun cuando la configuración en su conjunto contiene indicaciones contradictorias. El artículo 17, apartado 95, de la citada Ley atribuye —con las modalidades previstas por el art. 11, apartados 1 y 2, de la Ley núm. 341 de 1990— a la competencia de cada Universidad, en particular la regulación de la ordenación de los estudios de Diplomatura, Licenciatura y especialización según los artículos 2, 3 y 4 de la Ley núm. 341 de 1990. De otra parte, la autonomía educativa viene reconocida en cuanto su ejercicio se desarrolle de conformidad «con criterios generales definidos —con respecto a la normativa comunitaria vigente en la materia, oídos el C.U.N. y las Comisiones parlamentarias competentes— con uno o más decretos del M.U.R.S.T.», de acuerdo, donde así esté previsto, con los Ministros interesados. Con la ulterior especificación de que los susodichos decretos ministeriales determinan además: «a) la duración, el número mínimo de años y los contenidos mínimos cualificantes para cada título (...) con referencia a los sectores científico-académicos; b) las modalidades e instrumentos para la orientación y para favorecer la movilidad de los estudiantes, así como la más amplia información sobre la ordenación de los estudios». De modo que también esta nueva regulación —allí donde se interprete extensivamente— parece dejar un amplio espacio para la intervención de la autoridad ministerial, con el riesgo de ver reproducidas también en el nuevo régimen las preexistentes «tablas ministeriales». Sin embargo, la interpretación del artículo 17, ap. 95, de la citada Ley contenida en el dictamen final redactado por el Grupo de Trabajo constituido en el M.U.R.S.T. sobre «Autonomía educativa e innovaciones de los programas de estudio de nivel universitario y posuniversitario» (llamado «informe Martinotti») va en el sentido de reservar a las disposiciones nacionales relativas a la ordenación de las enseñanzas la definición tan sólo de los contenidos mínimos cualificantes del currículo, con particular referencia a las: «(a) principales características culturales y profesionales de la figura que el programa se propone formar; (b) la duración, en años o en semestres, prevista para estudiantes a tiempo completo, con la consiguiente definición del número de créditos (ex art. 11.2 de la Ley número 341 de 1990); (c) el número de anualidades, entendido como número de enseñanzas anuales *equivalentes*, dejando la facultad, para cada Universidad, de articular tales anualidades en módulos de distinta duración y carga; (d) el número mínimo de créditos, o bien de anualidades, que deben adquirirse obligatoriamente o en específicos sectores científico-académicos o globalmente en áreas de conocimiento más vastas, comprendiendo una pluralidad de sectores afines». Reservando así a la definición autónoma de las Universidades tanto la ordenación de las enseñanzas como el aspecto organizativo de los programas (N. del A.).



vidades desplegadas en estos cursos, las Universidades expiden certificados (art. 6.3).

Estas últimas prescripciones, en particular aquélla en que se dice lo que las Universidades pueden hacer, casi concediendo una autorización en este sentido, son verdaderamente muy preocupantes desde el momento en que parecen sobreentender la convicción (que parece infundada) de que las Universidades no pueden organizar las actividades educativas que consideren más convenientes ni siquiera cuando lo hagan sin coste para el Estado y sin expedir títulos con validez legal.

Debe subrayarse, pues, que en su conjunto la Ley núm. 341 ha seguido un modelo de intervención en esta materia bien distinto de aquél que se había prefigurado en la Ley núm. 168, que hacía referencia tan sólo a «principios generales fijados en la regulación relativa a la ordenación de las enseñanzas universitarias» (art. 6.3).

Cabe recordar, por último, que la ley prescribe también (art. 9.4) que «el M.U.R.S.T. defina, previo informe favorable del C.U.N., los criterios generales para la reglamentación del acceso a las escuelas de especialización y a los cursos para los cuales esté prevista una limitación de las inscripciones».

De la lectura de los decretos promulgados resulta que el Ministro ha interpretado esta norma en el sentido de que le corresponde a él autorizar a las Universidades a establecer anualmente un *numerus clausus*, por un lado, especificando directamente qué órganos son competentes para decidirlo y, por otro, indicando a tal efecto los criterios de los «recursos disponibles» y de las «exigencias del mercado de trabajo»<sup>64</sup>. Sin embargo, es sabido que posteriormente otros decretos conteniendo una previsión análoga no han sido admitidos por parte del Tribunal de Cuentas.

Puede advertirse hasta ahora (sobre esta cuestión volveremos más adelante) que, aunque la fórmula legislativa presente algunas ambigüedades, su lectura más clara es en efecto aquella según la cual la facultad demandada al Ministerio y al C.U.N. atañe a la definición de los criterios de acceso para los casos en los cuales la limitación de las inscripciones resulta haber sido ya prevista, y no por el contrario a la limitación del acceso en sí y por sí\*.

<sup>64</sup> Véase, por ejemplo, el Decreto de 11 de febrero de 1994, Tab. III, artículo 2.2 para los cursos de Licenciatura y Diplomatura de la Facultad de Derecho.

\* Esta materia ha sido afectada recientemente por la Ley núm. 127 de 1997, que ha modificado la previsión contenida en el artículo 9, apartado 4, de la Ley 341 de 1990, previendo que el Ministro de las Universidades y de la Investigación Científica y Tecnológica defina, «previo informe favorable del C.U.N., los criterios generales para la reglamentación del acceso a las escuelas de especialización y a los cursos universitarios, también para aquéllos para los

### 3.2. *Los reglamentos educativos de las Universidades y de las estructuras académicas*

La Ley número 341, bajo el título «autonomía docente», trata después de los «reglamentos educativos de Universidad» y de los reglamentos de las estructuras académicas (art. 11). Verdaderamente, parece alejarse del modelo de los años treinta cuando prevé que «la ordenación de los estudios de los programas con arreglo al artículo 1, así como de los cursos y de la actividad formativa según el artículo 6.2, es regulada por un reglamento de ordenación de las enseñanzas, denominado «reglamento educativo de la Universidad».

La ley no dice cuál es el ámbito de competencia de tal reglamento, así que parece que debe deducirse del posterior precepto relativo a los reglamentos de las estructuras académicas,

---

cuales el acto dictado por el Ministro prevea una limitación de las inscripciones», atribuyendo así al M.U.R.S.T. el poder de determinar la limitación de los accesos. Con un posterior Decreto del mismo Ministerio, de 21 de julio de 1997, número 245, se han dictado las normas en materia de acceso a la educación universitaria y de actividades de orientación conexas. La finalidad del reglamento es la de regular y racionalizar el acceso a los cursos universitarios «a fin de acrecentar las oportunidades para los estudiantes de determinar de modo consciente su propio *iter* formativo, a la vista también de las futuras salidas profesionales, así como de desarrollarlo en un ambiente idóneo para el aprendizaje, con referencia a la disponibilidad de instalaciones, equipos y servicios, así como al número de profesores, a la calidad y a la personalización de la oferta educativa» (art. 1.1). El reglamento define los procedimientos de programación e información tendentes a racionalizar la oferta formativa óptima en las Universidades, a través igualmente de la utilización de modalidades de preinscripción y del desarrollo de actividades de orientación y enseñanza —definidas de manera autónoma por cada Universidad—, las cuales deben incluir los contenidos caracterizadores, los conocimientos generales y propedéuticos, así como pruebas de autoevaluación. En cuanto a los cursos de acceso limitado, el artículo 4 establece los criterios generales para la determinación de limitaciones, con particular referencia a la: «(a) subsistencia de los requisitos cualitativos necesarios para el desarrollo de los cursos, ligados a la disponibilidad de instalaciones, equipos y profesores, con particular referencia a la normativa comunitaria vigente y a las recomendaciones de la UE en el tema de estándares formativos y de acceso a las profesiones; (b) la verificación de una documentada imposibilidad de inicio o de prosecución de cursos universitarios a causa de excepcionales carencias de instalaciones, equipos y profesores; (...) (c) el carácter especializado y altamente profesionalizado de determinados cursos; (d) las exigencias ligadas a la fase de arranque de nuevos cursos». El mismo decreto ha previsto después la limitación de acceso a los cursos universitarios de Diplomatura y de Licenciatura organizados en las Facultades de Medicina y Cirugía y Veterinaria (hasta el curso académico 2001-2002); a los cursos de Diplomatura y de Licenciatura de la Facultad de Arquitectura (hasta el 1999-2000); a los cursos de Licenciatura con acceso limitado en el curso 1996-1997 «iniciados por un número de cursos académicos inferior, en la fecha de entrada en vigor del reglamento, a la duración legal, para los cursos que faltan para el cumplimiento de la señalada duración»; a los cursos de Diplomaturas universitarias cuya ordenación de las enseñanzas prevé la obligación de períodos de prácticas profesionales; a los cursos de especialización. Fuera de dichos casos, el mismo M.U.R.S.T. puede determinar con un decreto, según el artículo 4.3, la limitación para cursos específicos, oídos el C.U.N., la C.R.U.I. y el Consejo Nacional de Estudiantes Universitarios. La admisión a los cursos de Licenciatura de acceso limitado se produce como resultado de la realización de una prueba de evaluación, a la conclusión de la actividad de orientación y enseñanza organizada por la Universidad en particular antes del comienzo de los cursos oficiales (art. 4.5) (N. del A.).

cuya competencia se especifica, prescribiendo al mismo tiempo que deben conformarse al reglamento educativo de la Universidad. Es decir, parece que estos últimos deberían contener prescripciones, en principio, que se refieran a la misma materia de los reglamentos de las estructuras, y esta conclusión parecería encontrar confirmación en la previsión de que el reglamento de Universidad es adoptado por el Senado Académico, a propuesta de las estructuras académicas.

Sin embargo, en los dos únicos ejemplos conocidos de reglamentos educativos de Universidad ya adoptados<sup>65</sup>, se ha dado a estos textos una estructura similar a la de los antiguos Estatutos universitarios, incluyendo también aquí las tablas relativas a las diversas Facultades o Escuelas de especialización (o, directamente, remitiendo a las tablas contenidas en los antiguos Estatutos), desviando por lo tanto a estos textos también la «determinación» de los programas de Licenciatura y de especialización que la Ley núm. 168 atribuía a la competencia de los Estatutos (nuevos). Además, se encuentran allí normas de distinto género, entre las cuales algunas del tipo de las que se encontraban en el viejo «reglamento sobre estudiantes, títulos académicos, exámenes de Estado y asistencia escolar» (R.D. de 4 de junio de 1938, número 1269), mostrando sin embargo una mayor preocupación por los derechos de los estudiantes. Tampoco faltan después, en efecto, normas correspondientes a las materias de competencia de los reglamentos de las estructuras académicas. De cualquier forma, no es dado comprender con qué criterio se han delimitado las materias consideradas de competencia de los reglamentos de Universidad\*.

Debe igualmente señalarse que la Ley (art. 11.1) prescribe que la ya recordada decisión de adopción de estos reglamentos por parte del Senado Académico debe enviarse al M.Ú.R.S.T. «para su aprobación», término que, como es sabido, indica tradicionalmente un pleno control de oportunidad, unánimemente considerado como incompatible con una posición de autonomía eventualmente reconocida al controlado. Conclusión esta última que ciertamente no se modifica ni siquiera si, como en este caso, se prevé un plazo para el control, a cuyo mero vencimiento el acto se entiende de cualquier forma aprobado.

Naturalmente, la combinación de este tipo de control con la constatada ausencia de una definición legislativa de su ámbito de

<sup>65</sup> Génova y Florencia.

\* Asimismo —análogamente a cuanto sucedía con los Estatutos— los reglamentos educativos han sido actualmente en gran parte adoptados; lo que a pesar de todo no resta validez a las afirmaciones contenidas en el texto (N. del A.).

competencia no sólo podría hacer de estos reglamentos una fuente sustancialmente ministerial, sino que pone en evidencia un ulterior aspecto de dudosa legitimidad constitucional, ya que se resuelve en la atribución al Ministerio de un poder legislativamente no delimitado frente a organismos constitucionalmente autónomos.

Por el contrario, con la salvedad de los límites indeterminados derivados de la necesaria conformidad con los reglamentos de Universidad, a su vez indeterminados, y por lo tanto a las ordenaciones nacionales, los reglamentos de las estructuras académicas se presentan como efectivas fuentes de autonomía.

Las materias de competencia de estos reglamentos (art. 11.2 de la citada Ley núm. 341) son, en primer lugar, «la articulación de los programas... [y] de los planes de estudio con las correspondientes enseñanzas fundamentales obligatorias (...) la introducción de las enseñanzas», así como la composición de las Comisiones de examen y «los límites a las posibilidades de inscripción por libre, salvedad hecha de la posición del estudiante trabajador». Después se encuentran allí «los módulos de enseñanza, la tipología de los métodos docentes, comprendidos los de la enseñanza a distancia, las formas de tutorías, las pruebas de evaluación de la preparación de los estudiantes... las modalidades de la obligación de asistencia, también con referencia a la condición de los estudiantes que trabajen, (...) las actividades prácticas de laboratorio y de aprendizaje profesional y la introducción de un sistema de créditos lectivos orientados al reconocimiento de los cursos seguidos con resultado positivo».

Como puede constatarse, el segundo grupo de materias se refiere al corazón de la enseñanza en sentido estricto, y hace del reglamento un instrumento delicado de coordinación y de delimitación de la libertad de cátedra de cada docente, cuyo respeto efectivamente se proclama de forma explícita. Por este aspecto, el uso de la forma del reglamento puede ser esencialmente apreciado como modalidad idónea para hacer públicos criterios y reglas que se dan autónomamente a un colegio concreto de docentes y estudiantes (a través de los representantes de estos últimos), sobre cuya base podrá después desenvolverse una actividad continuadora del mismo colegio, que soportaría mal ser cristalizada en actos propiamente normativos.

Por el contrario, en cuanto al primer grupo de materias, estamos en un campo más apropiado para una reglamentación institucional, afectando a decisiones que exigen cierta estabilidad y que conciernen no sólo a los actuales beneficiarios del servicio universitario, sino sobre todo a los potenciales usuarios. Natu-

ralmente, en el sistema que hemos explicado, el límite a esta potestad reglamentaria no puede no venir dado por la ordenación nacional de las enseñanzas y por tanto, en definitiva, por las tablas ministeriales con sus indicaciones de áreas de conocimiento que deben incluirse necesariamente en los *curricula* de estudios.

Se plantea aquí la cuestión de la permanencia o no de la vigencia de la Ley número 910/1969, que, como ya se ha dicho, permitía la aprobación por parte de las Facultades de planes de estudio individuales, prescindiendo de las tablas ministeriales. Se ha considerado que la vigencia de esta ley, que estaba previsto que durase hasta «la entrada en vigor de la ley de reforma del ordenamiento universitario» (art. 2 Ley núm. 924/1970), ha desaparecido en la actualidad, habiéndose verificado sustancialmente la condición resolutoria. De cualquier forma, la previsión de «obligatoriedad» nacional (aunque sea no de asignaturas específicas, sino de conjuntos de las mismas) parece en insuperable contradicción con la plena autonomía implícitamente atribuida por aquella Ley a las Facultades<sup>66</sup>. Por lo tanto, no se puede más que tomar nota de la circunstancia de que, si bien los reglamentos educativos en cuestión permiten espacios de autonomía mayores de los consentidos por la normativa de los años treinta, sin embargo, la nueva regulación reduce la esfera de autonomía que las estructuras académicas poseían a partir de 1969\*.

---

<sup>66</sup> El reglamento educativo de la Universidad de Génova (art. 5) prevé expresamente la posibilidad de que los estudiantes presenten y la Facultad apruebe planes individuales distintos de las tablas anejas al mismo reglamento, pero no se especifica si esto sería igualmente posible en contra de las prescripciones nacionales.

\* Antes de la reforma contenida en el artículo 17, apartados 95 y ss. de la Ley de 15 de mayo de 1997, número 127, el mismo M.U.R.S.T. había intervenido acerca de la cuestión de la flexibilidad en la articulación de los programas y de los planes de estudio, incluso individuales, con una nota de octubre de 1996, manifestando el parecer de que «por lo que se refiere a los planes de estudio individuales, se considera que el tenor del artículo 6, apartado 1, párrafo y letra a), de la Ley de 19 de noviembre de 1990, número 341, lejos de derogar la anterior regulación transitoria sobre la llamada «liberalización» de los mismos planes de estudio individuales (...) en verdad la hace permanente, si bien en el nuevo marco de la ordenación definido por la misma Ley 341/1990». Desde un punto de vista más general, el mismo M.U.R.S.T. observa que «el artículo 11 de la Ley 341/1990 confiere (...) a cada Universidad el poder de regular, mediante «reglamentos educativos de Universidad» específicos, la ordenación de los estudios (apartado 1), atribuyendo en ese contexto a los Consejos de las estructuras académicas el poder de determinar —mediante un reglamento específico (...)— «la articulación de los programas», así como «los planes de estudio con las correspondientes enseñanzas fundamentales obligatorias, los módulos de enseñanza, la tipología de los métodos docentes» (...). Se está, pues, en presencia de una regulación que (...) reconoce a las instituciones universitarias, junto a extensas facultades de experimentación didáctica, incisivos poderes de articulación autónoma de los programas y de los planes de estudio, en relación también con las tradiciones culturales y con las específicas competencias y vocaciones formativas desarrolladas en el tiempo por cada estructura académica». Según la interpretación ministerial, las únicas limitaciones invocables en esta materia —siempre según la normativa anterior— eran aquéllas

#### 4. LA AUTONOMÍA DE INVESTIGACIÓN

##### 4.1. *La investigación como fin institucional de las Universidades*

A la autonomía de investigación se refiere, en primer lugar, la Ley núm. 168 (art. 6, ap. 4), que contiene disposiciones significativas, las cuales requieren algunas precisiones.

Puede allí leerse que «las Universidades (...) actúan, para la realización de sus propios fines institucionales, con respeto a la libertad de investigación de los docentes y de los investigadores, así como a la autonomía de investigación de las estructuras científicas».

Con referencia otra vez a los docentes e investigadores individuales y a las estructuras de investigación, la ley dispone después el acceso a los fondos destinados a la investigación universitaria del ya recordado artículo 65 del D.P.R. número 382, y prevé la posibilidad de participar en programas de investigación promovidos por administraciones del Estado, por entidades públicas o sujetos privados, o por instituciones internacionales.

Por consiguiente, la investigación no parece considerarse como uno de los fines institucionales de la Universidad, a la vista de que la libertad de investigación de los individuos y la autonomía de investigación de las estructuras científicas se afirman más bien como límite a su desenvolvimiento.

Sin embargo, parece solamente que el legislador ha sido más sutil de lo habitual, y ha querido evitar una inexactitud conceptual, como sería la de referir a la Universidad en cuanto tal el desarrollo de la actividad de investigación (diligentemente, en efecto, las Universidades habían sido definidas al comienzo de la disposición a la que nos estamos refiriendo como «sedes» primarias de la investigación científica), inexactitud de la que podría derivarse una carencia de atención a la exigencia de tutelar, también frente a las propias Universidades, las libertades de los individuos y la autonomía de las estructuras intrauniversitarias que concretamente la realizan. Ahora bien, una vez anotada esta laudable preocupación, se puede seguir hablando de la investigación como fin institucional de las Universidades, sin desconocer tampoco allí las implicaciones temidas por el legislador de la Ley núm. 168.

---

expresamente previstas mediante ley, y en particular aquéllas que se derivaban de la combinación de los artículos 11.2 y 9.d de la Ley 341/1990 (N. del A.).

4.2. *Las perspectivas de reducción de los fondos estatales para la investigación y la tendencia hacia los contratos de investigación: las preocupaciones (remisión)*

Una vez precisado lo anterior, es preciso apuntar ahora que del artículo 5 de la Ley número 537/1993, cuyo contenido se ha señalado más atrás, emergen dos aspectos significativos para nuestro tema.

En primer lugar, debe recordarse la reconducción al nuevo y único «fondo para la financiación ordinaria» de la parte (el 60 por 100) del fondo ministerial para la investigación universitaria destinado a ser repartido por cada Universidad. Se trata de una novedad que puede despertar preocupaciones del mismo signo de aquellas que acaban de recordarse más arriba, pudiéndose temer que, también por las razones que se señalarán más adelante, los órganos competentes de las Universidades terminen, al destinar a finalidades diversas el fondo en cuestión, por sacrificar precisamente la investigación científica cuyas exigencias podrían resultar, para quien tiene la responsabilidad de la administración cotidiana, menos apremiantes que otras.

No obstante, contra este peligro parecen útiles las disposiciones que las Universidades están dictando, como se ha visto, en ejercicio justamente de su autonomía estatutaria, a fin de reforzar la presencia en los órganos de gobierno de los Centros de los portadores de las exigencias de la investigación científica. Pero debe recordarse también la ya anticipada reducción de la cuantía base del «fondo para la financiación ordinaria» que, al menos en ciertas Universidades, conducirá a una reducción de los fondos estatales que repercutirá también sobre los fondos para la investigación científica y por este motivo servirá indirectamente como incentivo, entre otras cosas, a las investigaciones financiadas por otras vías y, en particular, a los contratos de investigación. Perspectiva que despierta preocupaciones difusas relativas a la libertad de investigación científica, respecto de las cuales deberán hacerse más adelante algunas precisiones <sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Véase Sección III, apartados 2.2.2.1; 2.2.2.2 y 2.2.2.3.

## 5. LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS Y DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LA DOCENCIA

El artículo 5 de la Ley núm. 537, apartados 21 y 22, corrigiendo una infeliz formulación contenida en el artículo 7.10 de la Ley núm. 168 e insertándose en la perspectiva ya indicada para los controles sobre las administraciones en general<sup>68</sup>, da una nueva regulación orgánica del control sobre la actividad universitaria.

Excluidos totalmente, como se ha visto, los controles preventivos de legalidad sobre los actos singulares<sup>69</sup>, se prevé allí, también coherentemente con lo establecido con carácter general para todas las Administraciones Públicas por el Decreto legislativo número 29 de 1993, la institución de centros de evaluación interna, con la misión de llevar a cabo análisis comparativos de los costes y de los rendimientos, realizados sobre la base de parámetros de referencia asimismo determinados por indicación de los órganos generales de dirección, a fin de verificar «la correcta gestión de los recursos públicos, la productividad de la investigación y de la docencia, así como la imparcialidad y la buena marcha de la acción administrativa». Naturalmente, los resultados de las comprobaciones deben remitirse, en primer lugar, cuando menos con carácter anual, a los órganos generales de dirección de la Universidad interesada. Sobre la base de tales informes, que deben remitirse también al M.U.R.S.T., al C.U.N. y a la C.R.U.I., se deberán controlar los programas de desarrollo y de reequilibrio del sistema universitario y se deberá proveer a la evaluación de los resultados relativos a la eficiencia y a la productividad de las actividades de investigación y de formación, por parte de un observatorio nacional al efecto, cuya institución ha sido anunciada «también a los fines de la ulterior asignación de recursos».

El informe anual de los centros de evaluación interna, conjuntamente con el del Rector y el de los censores de cuentas (se sobreentiende: allí donde existen, dado que su institución no se encuentra explícitamente impuesta por las leyes que afectan a la

---

<sup>68</sup> Véase la serie de Decretos-Leyes reiterados, a partir del núm. 54 del 8 de marzo de 1993, que concluyó con la poco clara Ley núm. 20 del 14 de enero de 1994.

<sup>69</sup> En los reiterados Decretos-leyes de los que se ha hablado antes, se insertaba una disposición que, autodefiniéndose como norma interpretativa de las precedentes disposiciones en materia de control, establecía que los «actos de nombramiento, promoción y cese del servicio de personal de las Universidades están sujetos a los controles de la Intervención General del Estado», pero a la hora de su conversión en leyes tal absurda disposición ha sido suprimida: véase la Ley núm. 236/1995.



Universidad), debe asimismo acompañarse con el balance de cuentas anual, que ya la Ley núm. 168 (art. 7.10) preveía debía enviarse al Tribunal de Cuentas para su posterior control, «ejercitado —como inequívocamente afirma la Ley— a los únicos fines de informar al Parlamento, con exclusión del control administrativo de regularidad contable y sobre los concretos actos de gestión». Esta intervención del Tribunal de Cuentas es evidentemente un control de economicidad, eficiencia y eficacia, el cual, una vez que hayan entrado en funcionamiento los órganos de control interno, deberá desarrollarse exclusivamente como control de segundo grado, a fin de evitar superposiciones de actividades que terminarían por ser, ellas mismas, causas de ineficiencia administrativa; y tiene por objeto permitir al Parlamento la evaluación del funcionamiento de las Universidades no sólo comparándolas entre ellas, sino también realizando esa confrontación con las otras Administraciones Públicas que el Tribunal puede hacer posible, por los conocimientos generales procedentes de sus funciones de control sobre la gestión de todas las Administraciones Públicas. Como ya se ha apuntado, estas funciones son atribuidas al Tribunal de Cuentas por la Ley núm. 20, a la luz de cuyo espíritu debe interpretarse la normativa relativa a la Universidad, aun cuando, evidentemente, se excluye sin embargo que las concretas normas de esta Ley, que no hace una referencia expresa a la Universidad<sup>70</sup>, puedan considerarse como complementarias de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley núm. 537.

La introducción de un procedimiento nacional de evaluación, no sólo de la correcta gestión administrativa, sino también de la productividad de la investigación y de la docencia, constituye un elemento de gran relieve para una organización compleja que, aunque fundada sobre sólidas autonomías, ve a pesar de todo reconocida también de esta manera la importancia del papel de una instancia central y permite así, en conexión con la programación trienal del desarrollo universitario<sup>71</sup> y con el nuevo sistema de financiación descrito más atrás<sup>72</sup>, afirmar la existencia de un sistema universitario nacional, aunque no fundado ya sobre la centralización administrativa.

Algunas de las posibles implicaciones de este aspecto de la reforma se apuntarán a continuación. No obstante, debe recor-

---

<sup>70</sup> Véase el anteriormente recordado y comentado artículo 6.2 de la Ley número 168.

<sup>71</sup> Véase la ya recordada Ley núm. 245 de 1990.

<sup>72</sup> Recuérdese la existencia del fondo de reequilibrio, del fondo para el desarrollo del sistema universitario, del fondo para las construcciones universitarias y la previsión de los acuerdos de programa: ver el precedente epígrafe 2 de esta parte II.

darse aquí que se trata de una novedad para las Universidades italianas (si bien, ya antes de la Ley núm. 537 algunas de ellas <sup>73</sup> habían previsto la institución de centros de evaluación interna), y que los estudios para la puesta a punto de los criterios y de los parámetros que han de utilizarse, teniendo también en cuenta algunas experiencias extranjeras más avanzadas, se hallan tan sólo en sus inicios <sup>74</sup>.

### III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA HOY, EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

#### 1. SIGNIFICADO Y FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES

##### 1.1. *Diferencias entre autonomía universitaria y autonomía local*

Pero, en definitiva, ¿qué sentido tiene la autonomía universitaria y cuáles son sus justificaciones?

La Constitución (art. 33, apartado 6), se ha recordado ya, atribuye a las Universidades junto con las Academias, en cuanto que establecimientos de cultura superior, «el derecho a dotarse de ordenamientos autónomos dentro de los límites fijados por las leyes del Estado».

Si se hace una comparación entre la formulación literal de esta disposición constitucional y la de la relativa a los entes locales («Las provincias y los municipios son entidades autónomas en el ámbito de las leyes generales de la República, que determinan sus funciones»: art. 128) se llega a la conclusión de que la autonomía universitaria es más amplia y, en cualquier caso, se halla en un plano distinto respecto de la reconocida a los entes locales.

Puede señalarse, en primer lugar, que «el derecho a dotarse de ordenamientos autónomos», que parece corresponder al máximo grado de expansión de la autonomía, aun cuando puede considerarse también en alguna medida implícito en la autonomía local, sólo es reconocido de manera explícita, significativamente, para la autonomía universitaria.

Por otra parte, una autonomía, como la de las entidades locales, que se desarrolla en el cauce de leyes, aun cuando sean

<sup>73</sup> Véase, por ejemplo, la previsión contenida en el reglamento de administración, contabilidad y finanzas de la Universidad de Florencia.

<sup>74</sup> La C.R.U.I. ha enviado a las Universidades, el 27 de abril de 1994, un primer documento orientativo sobre esta materia, indicando las principales cuestiones de carácter metodológico-organizativo que deben afrontarse para la constitución de los centros internos de evaluación.

«generales», y que se refiere a funciones que corresponde determinar a estas mismas leyes, tiene una intensidad necesariamente más limitada que una autonomía frente a la cual tan sólo pueden ponerse límites, y exclusivamente mediante «las leyes del Estado», y que se refiere a funciones que pueden desprenderse directamente de la Constitución.

En realidad, esta última característica induce ya a considerar la autonomía constitucional de las Universidades en un plano distinto, haciéndola aparecer más próxima a las libertades de los sujetos privados que a las autonomías públicas —si se tiene presente que, aunque la Constitución no lo diga expresamente, es sin embargo pacífico que las libertades de los sujetos privados sólo pueden igualmente encontrar límites, que naturalmente sólo la ley puede definir, derivados de otras exigencias constitucionales. Y que la condición de la autonomía universitaria presenta analogías con las libertades de los sujetos privados se confirma si se avanza para buscar su fundamento.

En el artículo 33 de la Constitución, que consagra en su primer apartado las libertades individuales de investigación y de cátedra (las cuales, por lo demás, son formas particulares de la libertad de pensamiento), la proclamación de la autonomía universitaria que se hace en el último apartado aparece nada más que como el complemento de la tutela de dichas libertades.

Es decir, el texto constitucional contempla las Universidades y sus funciones en la forma que más atrás habíamos visto como todavía común: las Universidades son consideradas como sedes de libre investigación y de enseñanza de los resultados de dicha libre investigación y, precisamente por esta razón, debe garantizárseles la máxima autonomía. Por lo demás, y no por casualidad, la autonomía constitucional de la que hablamos es común a las Academias, esto es, a sedes de actividades libres de similar naturaleza y que por tanto requieren iguales formas de tutela constitucional.

En suma, parece compartible la extendida opinión de que la autonomía universitaria es funcional respecto de (y por tanto, está fundada sobre) las libertades de investigación y de cátedra, a fin de garantizar esa peculiar maraña que constituye la función de las Universidades. Y, por consiguiente, la autonomía universitaria se sitúa sobre un plano distinto al de la autonomía reconocida a las entidades con funciones políticas (como las entidades locales), o con funciones instrumentales de finalidad política (como los entes públicos instrumentales), o en cualquier caso con funciones instrumentales para los objetivos del ordenamiento jurídico (como algunas de las llamadas administraciones

independientes o como el aparato jurisdiccional). La naturaleza y las funciones de las Universidades no son asimilables a las de las entidades y organismos que constituyen el ordenamiento estatal y por tanto su autonomía es cualitativamente, aun antes que cuantitativamente, distinta de la que tienen aun los más autónomos de tales entes y organismos. Las Universidades —se ha dicho<sup>75</sup>— pertenecen a la esfera de la «sociedad civil», no a la del Estado.

### 1.2. *Autonomía universitaria y servicio público de la educación*

Pero las Universidades son sólo en parte asimilables a las Academias, desde el momento en que en aquéllas, como se ha visto, la actividad educativa tiene un espacio particularmente relevante. Por otra parte, una enseñanza ligada de la forma que conocemos a la investigación científica está unida a un interés de la comunidad estatal, que no es sólo el de garantizar que en ella puedan expresarse libertades fundamentales de sus propios miembros, sino que es asimismo el interés social en la difusión de la educación superior. Un interés que la Constitución manifiesta, no sólo con carácter general en el segundo apartado del artículo 3, sino también, por un lado, afirmando «el derecho a alcanzar los grados más altos de la enseñanza» para «las personas con capacidad y méritos, aun careciendo de medios» (art. 34.3) y, por otro, obligando a la República a instituir «escuelas estatales para todas las ramas y grados» (art. 33, apartado 2) y, por tanto, también Universidades, que bien pueden ser asimismo definidas como escuelas si se contemplan desde este punto de vista. A través de las Universidades se desarrolla pues un «servicio público», por lo menos en sentido objetivo.

Ahora bien, ¿es posible entonces proponer para las Universidades «estatales» una imagen de la autonomía de tal género que podría llevar a concebirlas como «instituciones de la sociedad civil»?

Para evitar respuestas demasiado apresuradas, es preciso considerar por lo menos los siguientes aspectos.

En primer lugar, el progreso de los conocimientos jurídico-institucionales permite sostener que la previsión constitucional acerca de la creación de Universidades estatales puede entenderse respetada si el Estado se limita a encontrar (incluso imponiendo la contribución parcial de los estudiantes) y a poner a disposición

<sup>75</sup> Cfr. G. F. FERRARI, 1987: ver bibliografía.

los medios necesarios para la creación y el funcionamiento de Universidades, sin ocuparse, salvo en cuanto se dirá más adelante a este propósito, de la esencia de la actividad desarrollada en las mismas.

Debe considerarse, después, que el objetivo de la educación universitaria es también, y no sólo en Italia, el de la preparación para las actividades profesionales. Ello implica una orientación de su actividad a exigencias externas que las Universidades no parecen legitimadas para determinar y definir de manera autónoma.

Sin embargo, la Constitución prevé a tal fin instrumentos que permiten alcanzar ese objetivo sin sobrecargar la significación de la «estatalidad» de las Universidades y de las escuelas en general, hasta tal punto que son asimismo utilizables en relación con las escuelas y las Universidades no estatales.

Efectivamente, el artículo 33.2, además de prescribir la creación de escuelas estatales, prevé que «la República dicta las normas generales sobre la educación». Es mediante estas normas como pueden indicarse los objetivos de la educación que también las Universidades, en cuanto sea de su competencia, deberían perseguir, viendo así en cierta medida limitada por el Estado su autonomía docente.

Naturalmente, sería difícil estar seguros de que la indicación de aquellos objetivos que es posible determinar con una ley general sea suficiente para satisfacer las diversas exigencias de la preparación para el ejercicio profesional. La Constitución (confirmando con ello, por lo demás, una elección que se remonta al proyecto Baccelli y a la reforma Gentile, y sostenida no por casualidad por los defensores de la libertad de la escuela privada) prevé en efecto un control externo y *a posteriori* sobre los resultados formativos alcanzados, prescribiendo «un examen de Estado (...) para la habilitación en orden al ejercicio profesional» (art. 33, párrafo 5) y disponiendo que, como regla, «a los empleos en las Administraciones Públicas se accede mediante oposición» (art. 97, ap. 3) (norma, esta última, que debe entenderse en el sentido de que la oposición, como procedimiento dirigido a verificar en primer lugar la superación de un umbral mínimo de idoneidad, es también necesario para acceder a niveles superiores en los empleos públicos).

De este modo, en el diseño constitucional no se obliga específicamente a las Universidades estatales con impartir una educación que se corresponda exactamente con las exigencias de las diversas profesiones posibles (como parece que debe deducirse necesariamente de la previsión de la «validez legal» de los

títulos académicos, a la cual la Constitución no hace mención); pero los programas de los exámenes de Estado y de las oposiciones (que, no obstante, necesitan una profunda revisión), aun cuando sea indirectamente, constituyen asimismo, conjuntamente con las normas generales sobre la educación, un punto de referencia para los proyectos formativos de las Universidades. Punto de referencia que, por otro lado, podría y debería ser utilizado también para las comprobaciones de la eficacia de la actividad desplegada utilizando fondos públicos.

### 1.3. *Autonomía universitaria y exigencias sociales de la investigación*

Después está la perspectiva de la investigación científica, a la cual la Constitución se refiere no sólo en el artículo 33, sino también en el 9, para el cual «la República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica».

En relación con la investigación existen, no menos y tal vez incluso más que para la educación, fundamentales exigencias sociales de orientación finalista (en cierta medida, inevitablemente inducidas de la exigencia misma de la educación, a la cual nos acabamos de referir). Y puesto que, por un lado, la mayor cantidad de investigadores está constituida por universitarios, de los cuales depende pues de hecho en buena medida el desarrollo de la investigación finalista (es decir, dirigida, no por libres elecciones de los investigadores, a finalidades ajenas respecto a la ciencia) y, por otro lado, los recursos destinados a la investigación en general son limitados, es evidente que se corre el riesgo de que las investigaciones finalistas (cuya necesidad, no obstante, es más fácilmente perceptible por la opinión pública, precisamente por su vinculación con evidentes exigencias sociales) sustraigan peligrosamente excesivos recursos humanos y materiales a la investigación libre. Por este aspecto, el artículo 33 parece requerir normativas, del Estado y de las Universidades, e intervenciones concretas, en primer término financieras, dirigidas a satisfacer principalmente las exigencias de la investigación libre.

### 1.4. *Autonomía universitaria y fondos estatales*

Naturalmente, debe considerarse también el aspecto de los fondos estatales, con particular referencia tanto a los problemas relativos a la determinación de la cantidad que debe asignarse a

las Universidades como a la distribución entre las diversas Universidades de los (escasos) recursos públicos asignados al sector.

Ahora bien, las decisiones acerca del montante total de los recursos que deben destinarse a la Universidad pueden considerarse de naturaleza exquisitamente política, en el sentido de que, respecto de las mismas, no puede corresponder a las Universidades un papel distinto del que corresponde a los portadores de cualquier interés particular afectados por decisiones que son principalmente de interés general, aun cuando, en este caso, quien decide tiene la obligación de tener en cuenta la específica posición constitucional de las Universidades. Sin embargo, por el respeto debido a esa posición constitucional, el reparto de los recursos entre las Universidades en particular no puede ser confiado a la discrecionalidad del Gobierno, sino que, por el contrario, debe, por una parte, corresponder a criterios predeterminados y, por otra, resultar de procedimientos que contemplen la participación de las mismas Universidades, según el diseño, que debe sin embargo perfeccionarse, en el que se inspiran las normas anteriormente comentadas de la Ley núm. 537.

De este modo, una amplia autonomía de las Universidades no parece incompatible con su «estatalidad», tampoco desde la perspectiva de su financiación.

Ni es incompatible con aquélla la consiguiente sumisión de las Universidades a comprobaciones sobre la gestión de los recursos públicos, en garantía de un uso económico, eficiente y eficaz de los mismos, desde el momento en que similares controles bien pueden desarrollarse con modalidades que no se opongan a esta especial autonomía constitucional.

### 1.5. *Autonomía universitaria y «estatuto» del personal*

Estos ulteriores aspectos ofrecen un cuadro ciertamente más complejo de la autonomía universitaria que el que puede aparecer de la sola lectura del último apartado del artículo 33 de la Constitución, pero de ahí no se desprenden argumentos para desmentir cuanto se ha dicho antes en torno a la necesidad de mantener claramente diferenciada esta autonomía respecto de aquellas otras autonomías públicas a las que se ha hecho mención.

Siendo su posición constitucional la que se ha expuesto, considerar las Universidades como entidades públicas ordinarias (al menos en el significado que ahora puede considerarse recibido también por el ordenamiento comunitario) requiere por tanto

mucha cautela, desde el momento en que aquéllas ni son «poderes públicos» ni pueden considerarse bajo la influencia dominante de éstos. No tiene valor en sentido contrario, de hecho, la circunstancia de que a través de ellas se ejercita un servicio público, siendo pacífico que éste puede ser ejercitado también por sujetos privados.

Ni es decisivo, para homologarlas a las entidades públicas ordinarias, el hecho de que tradicionalmente se aplique a los docentes-investigadores universitarios el «estatuto» de los funcionarios estatales. Aparte del hecho, naturalmente, de que quedaría de cualquier forma verificada la constitucionalidad de tal opción, deben recordarse, de cualquier modo, los aspectos de particular importancia, igualmente tradicionales, en que se aleja de dicha normativa, como la exclusión del juramento de fidelidad, el específico régimen disciplinario, el derecho a los «años sabáticos» o la inamovilidad (esta última, por lo demás, considerada, en la Asamblea Constituyente, implícita justamente en la autonomía sancionada por el último apartado del artículo 33), hasta el punto de que aquel estatuto podría estimarse en realidad aplicable sólo como normativa de cierre y más por remisión (parcial) que no por su propia fuerza y, en cualquier caso, sobre todo en cuanto es una normativa dictada por una ley. Tanto más cuanto, después de las anteriormente recordadas reformas provocadas por la Ley número 537/1993, es sostenible que los profesores deben considerarse dependientes de las Universidades, y no ya del Estado.

Ni siquiera parece tener un relieve determinante el hecho de que se aplique al resto del personal de las Universidades el régimen común a los empleados del Estado (que, por otra parte, ha perdido ya muchas de sus peculiaridades respecto al régimen del empleo privado), siempre que la admisión y la administración del personal sean atribuidas a la competencia de las Universidades.

### 1.6. *Las Universidades como comunidades interdisciplinarias*

Además, para concluir acerca del sentido de la regulación constitucional que aquí interesa, es oportuno subrayar que la Constitución se refiere a la autonomía de las «Universidades», y por tanto de entidades que, históricamente, son exponentes de comunidades de investigadores-docentes cultivadores de las más diversas materias.

Es decir, las Universidades a las que la Constitución reconoce un particular estatuto de autonomía se caracterizan por la inte-



racción o, cuando menos, por el cotidiano hábito de vecindad de cultivadores de diversos campos del saber.

Por un lado, pues, también desde esta perspectiva es una equivocación atribuir, como ha hecho a menudo la legislación, a grupos de cultivadores de las mismas disciplinas o a organismos constituidos sobre esa base, explícita o implícitamente, un papel representativo de las Universidades; por otro, parece, en general, incongruente reconocer el *status* de Universidad a instituciones que operan en sectores muy limitados del saber.

## 2. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA «AUTONOMIZACIÓN» EN MARCHA

A la luz de cuanto hasta aquí se ha dicho, el proceso de autonomización de las Universidades en curso presenta aspectos contradictorios.

En verdad, el signo dominante parece positivo. Efectivamente, debe reconocerse, en primer lugar, que la Ley núm. 168 y el artículo 5 de la Ley núm. 537 marcan una histórica inversión de tendencia en las vicisitudes institucionales de las Universidades. No sólo, después de setenta años, se ha comenzado a dar cuerpo a aquella autonomía que, al menos como principio, había sido proclamada en la legislación ordinaria desde la «reforma Gentile», y de la que ni siquiera el texto único de 1933 había renegado formalmente; sino que, después de casi medio siglo, se ha comenzado asimismo la realización de la nueva, más completa y acentuada, forma de autonomía universitaria querida por la Constitución al poner en movimiento la autonomía normativa.

Por el contrario, de signo negativo parece la Ley núm. 341 y, sobre todo, su ejecución ministerial, que muestran que no parecen existir capacidad o voluntad de liberarse del estatalismo burocrático de los años treinta\*.

Con esto no se quiere decir de forma maniquea, y como ya se ha visto por lo demás en el precedente análisis, que todo cuanto ha sido establecido o puesto en movimiento con las dos primeras leyes mencionadas deba ser incondicionalmente apreciado, o que en cualquier caso no queden aún serios problemas abiertos y que, al contrario, no sean comprensibles algunas de

---

\* Cfr. sin embargo lo señalado en la nota sobre la nueva regulación de la ordenación de las enseñanzas contenidas en el artículo 17, apartados 95 y ss., de la Ley núm. 127 de 1997 (Secc. II, epígrafe 3.1) (N. del A.).

las dificultades que se interponen también ante quien tenga la firme intención de liquidar la herencia de los años treinta.

## 2.1. *La cuestión de las fuentes*

Aquí, en primer lugar, debe clarificarse mejor en términos jurídico-institucionales, y por tanto debe consolidarse, la solución al problema de la relación entre las leyes que definen la autonomía constitucional de las Universidades y las otras leyes capaces de interferir con las mismas.

### 2.1.1. Las relaciones entre fuentes de autonomía y leyes estatales

Hemos recordado antes la previsión de la Ley núm. 168, según la cual «las Universidades se regulan, además de por sus respectivos Estatutos y reglamentos, exclusivamente por las normas legislativas que hagan expresa referencia a ellas». Se ha dicho que es una previsión que cabe compartir, porque sobreentiende la correcta visión constitucional según la cual la autonomía universitaria es un valor constitucional de particular fuerza e intensidad que, en cuanto tal, el legislador debe tener siempre en consideración cuando, también eventualmente a fin de dar cumplimiento a otros valores constitucionales, decide limitarla según lo que la Constitución explícitamente le permite hacer.

Pero, entretanto, el que éste sea el correcto significado de la autonomía universitaria parecería de verdad cuestionable a primera vista, sobre la base de una afirmación contenida en una Sentencia de la Corte Constitucional (número 145 de 1985), según la cual la universitaria no es «una autonomía plena y absoluta, sino una autonomía que el Estado puede conformar en términos más o menos amplios, sobre la base de su apreciación discrecional que, sin embargo, no sea irracional». Se trata sin embargo de una afirmación apresurada, fruto probablemente de una inadecuada consideración del problema (por lo demás comprensible, dada también la, entonces, escasísima sensibilidad político-cultural respecto al mismo) que una estimación más actualizada y atenta permitiría precisar y completar fácilmente.

Más bien existe el peligro, por un lado, de eludir esta previsión y, por otro, de impugnaciones más radicales acerca del alcance de su eficacia jurídica.

El primer peligro puede ser ejemplificado con la argumentación según la cual (se sostiene) al control del Tribunal de Cuentas

sobre las Universidades deberían aplicársele todas las normas dictadas por la Ley núm. 20 de 1994 para las Administraciones Públicas no territoriales, en consideración al hecho de que el artículo 1.2 del Decreto legislativo núm. 29/1993 define también las Universidades como Administraciones Públicas. Argumentación errónea desde el momento en que el Decreto legislativo núm. 29 hace explícita referencia a las Universidades a efectos distintos de aquellos establecidos por la Ley núm. 20, y visto también que la materia del control sobre las Universidades está específicamente regulada por los apartados 21 a 23 del artículo 5 de la Ley de 24 de diciembre de 1993, núm. 573 (cuyo contenido hemos expuesto más atrás), la cual es posterior al Decreto legislativo núm. 29 y también a sus modificaciones (la última de las cuales fue producida por el Decreto legislativo núm. 546 de 23 de diciembre de 1993).

La oposición más radical a la previsión de la Ley núm. 168 puede, por el contrario, fundarse sobre el argumento (usado para casos sólo aparentemente análogos, como el art. 1.3 de la Ley núm. 142 de 1990 sobre autonomías locales) de que, no siendo ésta una ley constitucional, no tiene el poder de establecer una mayor fuerza de sus propias disposiciones respecto a otras del mismo rango. Lo cual es incontestable, pero no tiene como consecuencia que se pueda ignorar cuanto dice la Ley núm. 168. Si en efecto se conviene, según cuanto se ha sostenido más atrás, que deriva de la Constitución el que una ley, que en abstracto podría contemplar las Universidades, sea efectivamente aplicada también a éstas sólo cuando resulte que el legislador ha realizado la necesaria ponderación entre las exigencias constitucionales de la autonomía universitaria y otras exigencias constitucionales (a salvo, naturalmente, el control de la Corte Constitucional sobre su corrección, en términos de razonabilidad de tal operación), lo que dice la Ley núm. 168 es válido no en cuanto es dispuesto por esa Ley, sino porque lo que se dice no es otra cosa que el resultado necesario de cuanto se deduce de la Constitución. En otros términos, se podrá también llegar a aplicar a las Universidades una norma que no las contemple directa y explícitamente, pero sólo a condición de que pueda deducirse de otro lugar que la ponderación en cuestión ha sido efectivamente realizada. Lo que significa, como mínimo, que no pueden aplicarse a las Universidades normas (limitativas de su autonomía) únicamente por ser generales, o bien por vía de analogía.

El tema de las fuentes presenta de cualquier forma también otros aspectos problemáticos que requieren mayor profundización, por ejemplo, respecto a la relación entre las normas

establecidas con los Estatutos y los reglamentos para la administración, la contabilidad y las finanzas, así como para la docencia, y las normas establecidas con leyes sobrevenidas (aplicables a las Universidades) incompatibles: ¿se deriva de las mismas la derogación de las primeras normas por parte de las segundas, o la obligación de su adecuación? Y, en este segundo caso, ¿dentro de qué términos y con qué consecuencias para el incumplimiento de esa obligación? (el problema no es abstracto, a la vista de que, como se ha dicho anteriormente, se ha planteado en relación al cambio de las normas en materia de Consejos de Administración).

Sin hablar, por otra parte, de la exigencia práctica de hacer en todo caso un reconocimiento preciso de las normas previamente vigentes, que en cada Universidad resultan incompatibles con las normas dictadas autónomamente y que, por tanto, han sido derogadas por estas últimas.

### 2.1.2. ¿Derecho o deber de ejercitar la autonomía normativa?

A este tipo de problemas puede reconducirse también la cuestión de las Universidades que no ejercitan su autonomía normativa. Pero ésta es, en realidad, una cuestión de alcance más amplio que merece cuando menos una mención específica.

Cabe observar sobre este asunto, en primer lugar, que la norma constitucional atribuye a las Universidades el derecho, no impone el deber, de darse ordenamientos autónomos. Ahora bien, ¿es concebible en una materia de este género un derecho que no sea derecho-deber? Como las libertades personales, la autonomía de entidades como la Universidad no es un bien disponible. A pesar de ello, ¿puede imponerse el ejercicio de tal derecho? ¿Cómo? Utilizar comisarios *ad acta* sería una evidente contradicción en los términos.

La Ley núm. 168 parece haber considerado como debido el ejercicio de la autonomía estatutaria y reglamentaria, planteándose, no obstante, tan sólo el problema de evitar poner obstáculos insuperables a tal ejercicio. Los repetidos y varias veces recordados decretos-leyes, con su respectiva ley de conversión, han cambiado por el contrario el planteamiento, estableciendo un término (definido como inderogable) para la aprobación de Estatutos y reglamentos y previendo que, en caso de falta de cumplimiento, las Universidades no pueden estipular los acuerdos de programa previstos por el apartado 6 del artículo 5 de la Ley 537 para la atribución de recursos financieros por parte del Estado. Debe notarse que esta hipotética sanción no significa,

obviamente, una exclusión de estas Universidades de los fondos (que continuarán repartiéndose también entre ellas con los criterios previstos por la ley), sino que más bien es una especie de reducción de su capacidad jurídica desde el momento en que se le niega la legitimación para contratar con el Estado dichos fondos.

Pues bien, siguiendo este rastro, podríamos, al menos como provocación, plantear si en relación con las Universidades que persistan en no querer ejercitar su autonomía, o que continúen mostrándose incapaces de ejercitarla, no se podría llegar a una especie de «degradación», esto es, a revocar su *status* constitucional universitario, considerándolas en este caso tan sólo como establecimientos de educación superior dotados de las únicas autonomías que deben ser en todo caso reconocidas a cualquier establecimiento técnico y, en particular, a una institución escolar. Se llegaría así a un sistema de educación superior fundado sobre dos tipos de instituciones, como sucede en otros países europeos.

Advirtiendo a este propósito que entre los rezagados en la elaboración de los Estatutos y, por tanto, entre aquéllos que de hecho parecen encontrar las mayores dificultades para ejercitar la autonomía, se encuentran, no por casualidad, las tres Universidades italianas de dimensiones más desproporcionadas, conviene precisar que la provocación no quiere llegar hasta proponer la «degradación» de estas Universidades, si bien podría acaso utilizarse como una invitación a reflexionar también sobre el hecho de que otro presupuesto esencial para una Universidad verdaderamente autónoma es la adecuada dimensión, es decir, la existencia de una comunidad universitaria no sólo no demasiado reducida, sino ni siquiera demasiado amplia.

Por lo demás, sólo en Universidades con una dimensión apropiada podría volver a reunirse el «Cuerpo Académico» (o un órgano similar) —ignorado por todos los nuevos Estatutos— sin el cual parece difícil una efectiva existencia de una verdadera y natural comunidad universitaria, en todo su valor cultural.

### 2.1.3. Las fuentes reguladoras del estatuto jurídico y económico de los investigadores-docentes

Debe recordarse por último que es en parte insatisfactoria y en parte indefinida la solución dada al problema de las fuentes reguladoras del estatuto jurídico y económico del personal docente y no docente de las Universidades por aquel Decreto legislativo núm. 29/1993 ya mencionado, el cual, por su planteamiento fuertemente centralista y homogeneizante, por lo demás

pensado, como ya se ha dicho, con referencia a los modelos organizativos de las Administraciones del Estado, requerirá seguramente, también por otros aspectos, ulteriores adaptaciones y adecuaciones a las peculiaridades de las instituciones universitarias. Por lo que atañe concretamente al personal técnico y administrativo, debe subrayarse la ya recordada inaceptable ausencia de cualquier representación universitaria en el procedimiento de adopción del convenio nacional del estatuto jurídico y económico del personal técnico y administrativo, considerando también el espacio demasiado reducido que se tiende a dejar para los acuerdos complementarios de tal convenio.

Sin embargo, acerca del problema aún abierto del tipo de fuente al que atribuir la regulación del estatuto jurídico y económico de los investigadores-docentes universitarios, debe registrarse todavía alguna toma de posición<sup>76</sup> a favor de reconducir también esta última a la negociación sindical. Ahora bien, manteniendo firmemente que la autonomía universitaria no justificaría eventuales pretensiones de sustracción a las decisiones generales sobre las políticas de rentas y a las grandes opciones de distribución de los recursos públicos, incluso si se realizasen con procedimientos neocorporativos, el papel determinante atribuido a las organizaciones sindicales generales y la plena sindicación de los profesores universitarios, que son presupuestos necesarios o corolarios de tal solución, no parecen conciliables con las particulares condiciones de libertad de investigación y de docencia, que culminan en la especial autonomía de las Universidades, queridas por la Constitución para ellas.

Resta si acaso profundizar sobre si puede distribuirse eventualmente y cómo puede hacerse la regulación en cuestión, distinguiendo una parte, reservada a la ley, que afirme las garantías fundamentales de la libertad de investigación y de docencia, y constituya asimismo un límite en relación a éstas (como, por lo demás, está ya previsto por la Ley núm. 168/1990) para la autonomía normativa de las Universidades; y otra parte que se deja a esta última (y a las concretas decisiones de los órganos de gobierno). Un tipo de solución ésta que, sin embargo, debe calcular también los condicionamientos que se derivan de la necesidad del más absoluto respeto al principio de imparcialidad, debiendo evitarse, evidentemente, que se pueda usar la comparación, propuesta por Silvio Spaventa en un famoso discurso parlamentario suyo contra el primer proyecto de Ley Baccelli<sup>77</sup>,

<sup>76</sup> Por ejemplo, M. CAMELLI, 1995: ver bibliografía.

<sup>77</sup> Discurso del 23 de enero de 1884, en *Discorsi parlamentari*, 1913: ver bibliografía.

entre la administración autónoma de las Universidades y «un capítulo de religiosos, que cumpliendo asimismo piadosamente con sus deberes, administran sus prebendas sin dar cuenta de ellas a nadie».

## 2.2. *La reducción del compromiso financiero del Estado y la diversificación de las fuentes de ingresos*

Aún es necesaria alguna observación posterior, en relación a aspectos problemáticos de aquellas disposiciones que nos ha parecido que deben enjuiciarse globalmente en un sentido positivo, referida a la cuestión de la relación entre un menor compromiso financiero directo por parte del Estado y la autonomía.

La sustitución de parte de los fondos estatales por fondos de otras entidades públicas (vienen a la memoria, en primer lugar, las administraciones regionales y locales) y de sujetos privados, no consistentes en concretas retribuciones por actividades realizadas en su favor, no podría más que verse de forma positiva, siempre que no estuviesen vinculados a pretensiones de influir sobre las políticas generales de las Universidades, que estarían así expuestas a los riesgos, que con toda seguridad deben evitarse, de restricción de su universalismo en favor de intereses localistas y/o particularistas, que se han temido cada vez que en la historia de la Universidad italiana se ha proyectado hacer corresponder a la autonomía universitaria una disminución del compromiso financiero del Estado. Por lo demás, la financiación estatal puede contemplarse por sí misma como esencialmente garantista con la condición, no sólo de que en el procedimiento de reparto se otorgue un peso relevante a los representantes de las mismas Universidades, sino, aún antes de eso, de que los criterios de distribución de los fondos sean definidos con la máxima precisión por la ley, lo cual presenta por otro lado evidentes inconvenientes.

En definitiva, la diversificación de las fuentes de ingresos, desde el punto de vista que aquí nos interesa, puede ser en general y en abstracto valorada positivamente desde el momento que los impulsos naturalmente antiautonomistas inherentes al poder del dinero, quienquiera que lo ostente, pueden así neutralizarse recíprocamente, cuando menos de forma parcial.

Sin embargo, es preciso detenerse sobre dos posibles consecuencias específicas de la reducción del compromiso financiero

del Estado: el aumento de las tasas universitarias y la tendencia hacia los contratos de investigación.

### 2.2.1. El incremento de las tasas universitarias

Debe afirmarse en primer lugar que, a condición de que sea verdaderamente respetado el derecho de las «personas con capacidad y méritos» de acceder a la Universidad «aun careciendo de medios» (se ha recordado a este propósito la Ley núm. 390), nada se opone en el plano constitucional a determinar las tasas universitarias o bien a establecer las tarifas correspondientes para el servicio de la educación, de tal manera que se aproximen bastante más que ahora (incluso después de los incrementos contemplados) a los costes reales del servicio mismo, aun cuando se debe tener en cuenta que la educación superior no responde tan sólo al interés individual de los estudiantes, sino también al de la comunidad, y por lo tanto aquí se debe esperar que el Estado asuma parcialmente su coste.

Más bien, un aumento de las contraprestaciones podría considerarse desde luego justo si, a falta del mismo, no hallándose el Estado en condición de proveer en la medida necesaria, debiera limitarse el acceso a las Universidades, dejando insatisfecha la demanda de las personas «con capacidad y méritos», dotados o privados de medios, por insuficiencia de recursos (resultado que no cabría excluir dejando en la situación actual a la autonomía de las Universidades la decisión de limitar las inscripciones de conformidad con los criterios establecidos por los decretos ministeriales recordados anteriormente en el apartado 2.1 de la Sección II).

Por otro lado, incluso prescindiendo de esta última hipótesis, puede observarse que transferir convenientemente el coste de la educación universitaria desde el erario hacia aquéllos (siempre que no carezcan de medios) que, como regla general, más directamente extraen del mismo beneficios también económicos, no es otra cosa que una medida de mayor equidad social perfectamente coherente con las líneas que deberían inspirar la prestación de los servicios públicos en un Estado social.

Sin añadir, por último, más banalmente, que la exigencia de contraprestaciones más consistentes tendría, como efecto inducido, mayores pretensiones por parte de los beneficiarios del servicio y por tanto un estímulo para la mejora de la eficiencia de la actividad educativa, que ciertamente no se halla por sí misma en contradicción con la autonomía de las Universidades.



### 2.2.2. La tendencia hacia los contratos de investigación

No cabe negar que también pueden derivarse estímulos positivos, no sólo para la eficiencia, sino también para una ampliación del horizonte de los intereses científicos, de la tendencia a incrementar las actividades de investigación sobre objetos contractualmente definidos o las actividades de asesoramiento, tendencia que se derivaría de la reducción del compromiso financiero del Estado.

Sin embargo, ya se ha apuntado más atrás que esta perspectiva despierta preocupaciones en relación con la libertad de investigación, preocupaciones cuya evaluación exige algunas precisiones sobre el significado y el alcance de dicha libertad.

#### 2.2.2.1. Libertad de investigación y contratos de investigación

En primer lugar, debe afirmarse que es exacto considerar que la libertad de investigación, o sea, la investigación libre, exige no sólo que el investigador pueda desempeñar su actividad con las modalidades que estime más oportunas, sino también que pueda especificar libremente el objeto de la investigación.

No obstante, algunas veces no faltan a este respecto ambigüedades, tanto de orden terminológico como conceptual.

En cuanto al primer aspecto, a veces se tiende a asimilar la investigación libre a la investigación básica cuando, si bien es verdad que la libre elección del objeto aparece más natural en este último caso y, al contrario, es más fácil imponer el objeto de investigaciones instrumentales o aplicativas, sin embargo ello no excluye que la imposición del objeto pueda afectar a la investigación básica ni que, por el contrario, cuestiones de aplicación, o en cualquier caso problemas relevantes para objetivos prácticos, de por sí extraños al mundo de la ciencia, puedan ser objeto de la libre curiosidad del científico.

El otro equívoco concierne, por el contrario, a la compatibilidad, negada a veces prejudicialmente, de la libertad de investigación con la determinación contractual (o, de forma más genérica, convencional) del objeto de la investigación. Sin embargo, jurídicamente, también contratando se ejercita la libertad, dado que el objeto del contrato sólo puede ser aquello que cada una de las partes contratantes consiente libremente que sea. Lo que cuenta es, por consiguiente, que *se pueda, no se deba* participar «en programas de investigación promovidos por administraciones del Estado, por entidades públicas o sujetos privados, o por instituciones internacionales» (cfr. art. 6.4.b de la Ley núm. 168 de

1989), y por tanto que se sea libre de comprometerse (o por el contrario de no comprometerse) a desarrollar investigaciones sobre objetos propuestos (no impuestos) desde fuera.

#### 2.2.2.2. Investigación científica y derecho a hacer públicos los resultados

En esta materia es preciso además prestar atención, por un lado, a evitar un equívoco que no es en absoluto puramente terminológico (aquél de confundir actividad de investigación contractualmente definida con actividad de asesoramiento) y, por otro, a no caer en errores de formalismo jurídico (olvidando que la libertad jurídica de contratación presupone la existencia de condiciones que permitan en la práctica ejercer la libertad de no aceptar las propuestas de la otra parte contractual).

En cuanto al primer punto, parece existir un único pero fundamental rasgo que permite distinguir con seguridad la investigación científica en sentido propio, de otras actividades asimilables a ella incluso por aspectos de gran importancia (como, por ejemplo, el «método científico»), que es el derecho de quien ha desarrollado la investigación a publicar sus resultados. En efecto, la publicidad es requisito esencial de la ciencia, por la simple razón de que no puede considerarse científico un resultado que se sustraiga a la crítica del público y, en particular, de la comunidad de los científicos a quienes corresponde el juicio acerca de su (relativa) «verdad» científica. La exclusión del derecho de publicación de los resultados de una investigación por parte de su autor puede ser aceptada libremente por este último (por lo común, eso sucede sobre la base de un acuerdo con un comitente) y por tanto, en ese caso, no puede estimarse lesiva de su libertad, pero la actividad afectada no podrá considerarse actividad científica en sentido propio, sino a lo más actividad de asesoramiento. En cuanto tal, se trata de una actividad que no tiene por sí misma connotaciones negativas y que la legislación vigente contempla expresamente como actividad que puede ser desarrollada igualmente por la Universidad (véase el art. 66.1 del D.P.R. núm. 382 de 1980), pero que sin embargo no es caracterizante de esta última y no puede reconducirse a la garantía constitucional de la libertad de la ciencia (art. 33, apartado 1 de la Constitución).

A la luz de todo lo anterior, las funciones de investigación de las Universidades resultan caracterizadas de un modo más preciso y se pueden distinguir más claramente estas últimas de otras instituciones con una fisonomía semejante. La investigación

científica en sentido propio que caracteriza a las Universidades debe desarrollarse no sólo con métodos libremente elegidos, sino también sobre objetos libremente determinados (aun cuando sea de acuerdo con otros), y sus resultados no pueden sustraerse a la publicación, de forma distinta a cuanto sucede en el asesoramiento (si bien también la actividad de este tipo puede llevarse a cabo legítimamente en las Universidades).

### 2.2.2.3. Libertad de investigación en sentido sustancial

Por el contrario, respecto a los riesgos de formalismo, es claro que si las únicas investigaciones de hecho posibles fuesen las desarrolladas sobre objetos contractualmente definidos, y por consiguiente la única libertad de los investigadores consistiese en poder escoger entre las (eventualmente) distintas propuestas de terceros, quedando excluida la libertad de investigar sobre objetos determinados sin el acuerdo de ningún otro, no se podría afirmar la existencia, en sentido sustancial, de la libertad de investigación científica.

Y, obviamente, una situación exactamente como ésa podría producirse si llegasen a escasear los recursos destinados al desarrollo de investigaciones sobre objetos elegidos exclusivamente de manera autónoma.

Así pues, si no hay aquí motivo, por el momento, para afirmar que la Ley número 537 pone en peligro la libertad de investigación universitaria, sin embargo, es justo contemplar con cierta preocupación una perspectiva de reducción de los fondos destinados a permitir la realización de investigaciones proyectadas de manera exclusivamente autónoma, perspectiva que no obstante debe ser obviamente evaluada, considerando no sólo los fondos estatales, sino también los procedentes de fuentes distintas.

### 2.3. *La cuestión de la validez legal de los títulos académicos*

Faltan finalmente por subrayar problemas y perspectivas conexos a la normativa sobre la ordenación de las enseñanzas, que se cree debe juzgarse globalmente en sentido negativo. Este juicio puede ser confirmado, ante todo, por el paso atrás dado acerca del modo de satisfacer la exigencia de la validez legal de los títulos académicos que, como se ha dicho, la ley sobre la llamada liberalización de los planes de estudio había demostrado que podía satisfacerse en sustancia sin necesidad de «tablas ministeriales».

Ahora bien, más que volver sobre este punto, conviene llamar aquí la atención sobre otros dos aspectos: en primer lugar, precisamente sobre la cuestión de la «validez legal» de los títulos; en segundo lugar, sobre el problema de la limitación de acceso.

En cuanto a la validez legal, ya se ha destacado que la misma no viene exigida por la Constitución. Hemos visto ya que ésta, por el contrario, reconoce los instrumentos, por un lado, de las «normas generales sobre la educación» —con las cuales pueden indicarse a las Universidades también los fundamentales objetivos de formación correlativos a las exigencias profesionales, pero sin remisiones a listas de materias específicas y ni siquiera de reagrupaciones de materias (en cuyo interior resultan no obstante comprendidas materias de contenidos fuertemente distintos entre ellos, que a menudo no parecen en absoluto recíprocamente intercambiables)— y, por otro, de los exámenes de Estado para la habilitación en orden al ejercicio profesional y de las oposiciones para los empleos públicos, a través de los cuales se verifica la idoneidad de los candidatos sin otorgar validez, desde esta perspectiva, a los títulos legales.

Por consiguiente, el desconocimiento de la validez legal de los títulos sería constitucionalmente legítimo; ahora bien, ¿puede considerarse igualmente una perspectiva realista y efectiva? Una respuesta meditada a tal cuestión requiere una atenta exploración de los efectos legales que concretamente hoy tienen estos títulos (contemplando no sólo el ordenamiento italiano, sino también, como mínimo, el de la Comunidad Europea).

Aquí, para ejemplificar y sin considerar el sector del empleo privado, se pueden recordar dos de los más conocidos de tales efectos: la legitimación para ser admitido a determinadas oposiciones públicas o exámenes de habilitación profesional, y el derecho a obtener una cierta puntuación, a menudo variable en relación a la calificación con la cual se ha obtenido el título, para la formación de las listas de graduaciones en concursos.

Sobre la oportunidad y la urgencia de la eliminación de este último efecto, por ejemplo, existiría probablemente un consenso unánime, desde el momento en que resulta evidente para todos la sustancial disparidad de tratamiento que se deriva, por ejemplo, de la atribución de la misma puntuación en relación a la misma calificación con la cual se ha obtenido un título en materias distintas y, sobre todo, en sedes distintas.

Deben, sin embargo, considerarse también todos los efectos indirectos que tienen los varios aspectos de la validez legal de los títulos, y por tanto todas las consecuencias prácticas que resultarían de su eliminación. Piénsese, por ejemplo, en el papel

organizativo que desempeña la figura de la validez legal de los títulos en relación al que parece su aspecto práctico más importante: la admisión a ciertos exámenes de Estado o a ciertas oposiciones sólo de aquéllos que los han conseguido y la consiguiente exclusión, por el contrario, de dichos exámenes y oposiciones de quienes no los poseen. Si, por tanto, para la admisión a una oposición ya no se dijese, por ejemplo, que es necesario, sino solamente que es aconsejable, estar en posesión de ciertos títulos, ¿no sería previsible un aumento aún mayor de las ya excesivamente numerosas demandas que vienen haciéndose para ciertas oposiciones?; y, si así fuese, ¿esto habría de preverse como efecto estable o transitorio?; y, de cualquier forma, ¿podría ponerse aquí algún remedio?

En suma, no se trata de una reforma que pueda ser improvisada; la misma requeriría una actuación gradual, para evitar asimismo las excesivas incertidumbres y disfunciones organizativas que en nuestro país acompañan inexorablemente cualquier reforma. Pero ya es momento de iniciar una reflexión seria y concreta, porque la autonomía puede convertirse en un remedio peor que la enfermedad si no se extraen todas las implicaciones que su lógica impone.

#### 2.4. *Las normas de admisión*

La eventual derogación de la validez legal de los títulos académicos aumentaría aún más la relevancia, no ya sólo dentro del sistema universitario, de los resultados de la evaluación de la eficiencia y de la productividad de la investigación y de la docencia en cada Universidad en particular (evaluaciones que, como se ha sugerido más arriba, deberían hacerse, asumiendo como indicadores precisamente también los resultados de los exámenes de Estado y oposiciones).

La consecuencia de la evaluación nacional podría ser, como ya se ha dicho, no sólo la graduación de las Universidades, sino también la menor atribución de recursos a algunas de ellas.

Consecuentemente, es imaginable que, una vez eliminada la ilusión legal de que todas las Universidades proporcionan la misma formación, precisamente se tendería a hacer referencia a tales evaluaciones para la elección de la Universidad en la cual inscribirse, con una previsible mayor demanda de inscripciones en las Universidades mejor situadas en la escala.

También en relación con esta perspectiva, se debe pasar pues al segundo de los aspectos que toca, como ya se ha dicho antes,

de manera insatisfactoria, la Ley número 341/1990: la cuestión de la regulación del acceso a las Universidades.

A tal efecto, debe recordarse con carácter preliminar, una vez más, que las Universidades, en cuanto autónomas, son los organismos mediante los cuales se realiza el servicio público de la educación superior, cuyo desarrollo debe garantizar el Estado para hacer efectivamente posible la realización del «derecho» de «las personas con capacidad y méritos, aun careciendo de medios, (...) a alcanzar los grados más altos de la enseñanza» (además de por un evidente interés general).

Ahora bien, es verdad que este derecho en cuestión es un derecho social, y por tanto inevitablemente subordinado en su efectividad a la existencia de los recursos necesarios, pero precisamente por esto su existencia requiere, en primer lugar, que las decisiones sobre los recursos que deben destinarse a su realización (y, consiguientemente, el grado de satisfacción del derecho en cuestión) se adopten en el nivel en el cual puede disponerse de los recursos; y, en segundo término, que los recursos disponibles sean utilizados de la manera más eficiente. Añádase aquí además que, aun cuando los recursos sean tantos como para permitir que ejerzan el derecho al estudio todos los que tengan los requisitos exigidos, pero a pesar de todo en modalidades distintas de las preferidas (no siendo posible, por ejemplo, aceptar todas las solicitudes de inscripción en la Facultad mejor valorada), será preciso regular la materia de forma que sean satisfechos lo más posible los deseos individuales, garantizándose también la máxima imparcialidad en relación a todos (evitando al mismo tiempo producir efectos indeseables como, por ejemplo, podría ser el de canalizar a todos los estudiantes menos prometedores hacia las Universidades que obtengan las peores evaluaciones, y viceversa).

Así pues, no sólo se requiere necesariamente una decisión legislativa consciente acerca del grado de realización del derecho al estudio que se pretende asegurar y, en consecuencia, acerca de los recursos públicos y procedentes de tasas de los que debe disponerse; sino que es igualmente precisa una regulación notablemente elaborada —también, al menos en parte, de rango legislativo— para satisfacer las exigencias de imparcialidad sin sacrificar la eficacia del servicio. Por otro lado, las valoraciones de cada Universidad respecto al número de inscripciones admisibles han de hacerse siguiendo criterios homogéneos y de modo coordinado, y por lo tanto con una indispensable referencia central, sin la cual aparece imposible una redistribución razonable

y no caótica de las admisiones entre las distintas sedes, y por tanto un reequilibrio del sistema.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso reformador que se halla en curso, y que ha sido descrito, podría otorgar al sistema universitario italiano al final del siglo XX una fisonomía compatible con los pocos pero marcados rasgos que se desprenden de la Constitución. Rasgos que el constituyente de 1948 había delineado, asimismo, volviendo a las ideas y proyectos, que se remontaban hasta los últimos decenios del siglo XIX, que parecían haber encontrado alguna primera traducción en el Derecho positivo, al menos a nivel de principios, precisamente en vísperas de la plena afirmación de una ideología como la fascista, que se situaba en una insalvable contradicción con las mismas, y cuya herencia se demostraría de muy larga duración.

Podría naturalmente preguntarse aquí si un resultado de ese género resulta adecuado a las exigencias del incipiente siglo XXI. Y se podría, por ejemplo, recordar que en los debates del siglo pasado se hallaba bastante extendida la opinión de que los modelos extranjeros de referencia eran el francés, el alemán y el inglés (este último poco apreciado)<sup>78</sup>, mientras que hoy no son pocos los que miran al modelo americano. No obstante, aparte de todos los pros y los contras que cabría recordar a propósito de este último modelo, ha de tenerse en cuenta, sobre todo, el hecho de que el contexto comunitario europeo, en el que actualmente está inserto nuestro país, obliga todavía a compararse sobre todo con los modelos europeos, tal y como se han desarrollado en todo este tiempo. Para lo cual parece ser presupuesto necesario el buen resultado de las reformas en marcha.

La preocupación es más bien otra, y es, de un lado, que un centro (esto es, la dirección política y burocrática ministerial), que hasta ahora ha desempeñado las funciones de tutela frente a las unidades operativas del sistema, no sepa convertir dichas funciones en las de coordinador de las autonomías y de garante de las libertades y de los derechos individuales que deben ejercerse y desarrollarse en las Universidades; y de otro lado, que los organismos universitarios (es decir, en concreto, los profesores), hasta ahora demasiado frecuentemente acostumbrados a buscar los favores del tutor, no sean capaces de afirmar aquellos

<sup>78</sup> A. LA PENNA, 1993: ver bibliografía.

derechos y de cumplir aquellos deberes que conlleva la asunción de responsabilidades autónomas<sup>79</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBANESE, A.: «L'attività normativa delle università», en *Rassegna sulla sperimentazione organizzativa e didattica nelle università*, 1985, núm. 4.
- ASSOCIAZ. ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria* (Bologna, 25-26 de noviembre de 1988), Cedam, Padova, 1990.
- BARETTONI ARLERI, A. y MATARAZZO, F.: «Università degli studi», en *Enc. dir.*, vol. XLV, Giuffrè, Milano, 1992.
- BENVENUTI, F.: «L'Università: autonomia e decentramento», en *Universitas*, 1990, 1, págs. 47 y ss.
- BRANCASI, A.: *Il sistema finanziario e contabile delle università*, Ist. Doc. Giur.-CNR, Firenze, 1989.
- CAMMARELLA, B.: «L'istruzione universitaria», en ISAP, *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione, L'istruzione*, a cargo de C. M. IACCARINO, Neri Pozza, Vicenza, 1967, págs. 123 y ss.
- CAMMELLI, M.: «Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità», en *Diritto pubblico*, n. 1, 1995, págs. 161 y ss.
- CASSESE, S.: «L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni», en *Il Foro it.*, 1993, V, págs. 82 y ss.
- CASSESE, S.: «La nuova disciplina amministrativa e contabile nelle università», en *Foro it.*, 1990, V, págs. 307 y ss.
- CASTORINA, E.: *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992.
- CATALANO, G. y SILVESTRI, P.: «Finanziamento e distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano», en *Economia pubblica*, núm. 3, marzo 1993.
- CATALANO, G. y SILVESTRI, P.: «Il governo delle risorse nel sistema universitario italiano», en Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del tesoro, *Ricerche*, núm. 4, octubre de 1992.
- CATALANO, G.; MORI, P. A.; SILVESTRI, P. y TODESCHINI, M.: *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- Conf. Perm. Rett. Univ. It., Conv. Perman. Dirig. Ammin. Univ. It., *Il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successivi decreti correttivi: le innovazioni fondamentali ed i loro riflessi sull'Università*. Atti Conv. di st., Roma, 25-26 de febrero de 1994. Centro stampa Un. Siena, 1994.
- CORPACI, A.: «Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma», en *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. I, págs. 237 y ss.

<sup>79</sup> Este escrito es el texto actualizado de una ponencia presentada a la convención internacional organizada por la Fundación Giovanni Agnelli sobre «Modelos de Universidad en Europa y la cuestión de la autonomía» (Turín, 28 de abril de 1995). Agradezco a Francesca Innamorati su colaboración en la investigación y a Wladimiro Gasparri que se haya ocupado de las notas de actualización (marcadas con el símbolo «\*»).



CHIEFFI, L.: *Ricerca scientifica e tutela della persona*, ESI, Napoli, 1993.

D'ATENA, A.: «Profili costituzionali dell'autonomia universitaria», en *Giur. cost.*, 1991, págs. 2978 y ss.

DANIELE, N.: *La pubblica istruzione*, Giuffrè, Milano, 1986.

Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa, publicati per deliberazione della Camera dei Deputati, Roma, 1913.

ENDRICI, G.: *Poteri pubblici e ricerca scientifica. L'azione di governo*, Il Mulino, Bologna, 1991.

FALZONE, V.; PALERMO, F. y COSENTINO, F. (a cargo de): *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1976.

FERRARA, L.: «Le Università "libere": enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?», en *Giur. cost.*, núm. 3, 1993, págs. 2295 y ss.

FERRARI, G. F.: «Accademia», en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I, UTET, Torino, 1987.

GIARDA, P.: *L'Università italiana tra diversificazione, efficienza e autonomia finanziaria*, Univ. Catt. Sacro Cuore, Dipart. Sc. Econ., *Quaderno* núm. 30, enero de 1993.

INZERILLO, G.: *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, Editori Riuniti, Roma, 1974.

LA PENNA, A.: «Modello tedesco e modello francese nel dibattito sull'università italiana», en S. SOLDANI y G. TURI (a cargo de), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, vol. I. *La nascita dello Stato nazionale*, Il Mulino, Bologna, 1993, págs. 171 y ss.

LA PENNA, A.: «Università e istruzione pubblica», en *Storia d'Italia*, vol. V, *I Documenti*, tomo 2, Einaudi, Torino, 1973, págs. 1732 y ss.

MARI, A.: «Lo statuto universitario nel sistema delle fonti», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, págs. 1063 y ss.

MASTRAGOSTINO, F.: *Autonomia universitaria e assetto amministrativo contabile*, Maggioli, Rimini, 1984.

MAVIGLIA, C.: *Professioni e preparazione alle professioni*, Milano, 1992.

MAZZAROLLI, L.: «L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana», en *Dir. soc.*, 1981, págs. 267 y ss.

MAZZIOTTI DI CELSO, M.: «L'autonomia universitaria nella costituzione», en *Dir. soc.*, 1980, págs. 229 y ss.

MERLONI, F.: «Università, enti pubblici di ricerca, accademie», en V. CERULLI IRELLI y G. MORBIDELLI (a cargo de), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1994, págs. 237 y ss.

MERLONI, F. (a cargo de): *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, Il Mulino, Bologna, 1989.

MERLONI, F.: *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990.

MIGNONE, C.: «L'osservanza delle norme di stato giuridico como limite all'autonomia statutaria delle università», en *Dir. amm.*, n. 2, 1994, págs. 145 y ss.

MODUGNO, F.: «Riserva di legge e autonomia universitaria», en *Dir. soc.*, 1978, págs. 757 y ss.

MORETTI, M.: «La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione Reale per il riordinamento degli studi superiori e la Relazione Ceci», en I. PORCIANI (a cargo de); *L'università*, cit., págs. 207 y ss.

NIGRO, M.: «Lo Stato italiano e la ricerca scientifica», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, págs. 740 y ss.

ORSI BATTAGLINI, A.: «Libertà, legalità, mercato. Profili comparatistici del diritto della scienza», en *Scritti per Mario Nigro*, vol. I.: *Stato e Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1991, págs. 441 y ss.

ORSI BATTAGLINI, A.: «Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali», en *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Cedam, Padova, 1990, págs. 89 y ss.

ORSI BATTAGLINI, A. y ROVERSI MONACO, F. (a cargo de): *The University within the research System. An international comparison*, Handbook of the Law of Science, Comparative Studies vol. 1, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1991.

PALADIN, L.: «Stato e prospettive dell'autonomia universitaria», en *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Cedam, Padova, 1990, págs. 455 y ss.

PALADIN, L.: «Stato e prospettive dell'autonomia delle università», en *Quad. cost.*, 1988, págs. 162 y ss.

PEZZINO, P. y SOLDANI, S. (a cargo de): «Università e ricerca scientifica: un'autonomia senza risorse?», en *Passato e presente*, n. 35 (mayo-agosto), 1995, con entrevistas a T. Detti, L. Modica y A. Ruberti.

PIZZORUSSO, A.: «La libertà di insegnamento», en ISAP, *Atti*, cit., *La pubblica sicurezza*, a cargo de P. BARILE, Neri Pozza, Vicenza, 1967.

POLENGHI, S.: *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica. 1848-1876*, La Scuola, Brescia, 1993.

PORCIANI, I.: «Lo stato unitario di fronte alla questione dell'università», en I. PORCIANI (a cargo de), *L'università*, cit., págs. 133 y ss.

POTOTSCHNIG, U.: «Insegnamento (libertà di)», en *Enc. dir.* vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971.

POTOTSCHNIG, U.: «L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogoverno», en *Giur. cost.*, 1988, págs. 2305 y ss.

POTOTSCHNIG, U.: «Insegnamento istruzione scuola», en *Giur. cost.*, 1961, págs. 361 y ss.

RICUPERATI, G.: «La scuola nell'Italia unita», en *Storia d'Italia*, cit. págs. 1693 y ss.

RICUPERATI, G.: «Per una storia dell'università italiana da Gentile a Bottai: appunti e discussioni», en I. PORCIANI (a cargo de), *L'università*, cit., págs. 311 y ss.

ROSSI, M.: *Università e società in Italia alla fine dell'800*, La Nuova Italia, Firenze, 1976.

SACCOMANNO, A.: «La autonomia universitaria fra principi costituzionali e riforme in itinere», en *Pol. dir.*, 1991, págs. 137 y ss.

SAITTA, N.: «Esame di Stato», en *Enc. dir.*, vol. XV, Giuffrè, Milano, 1966.

SANDULLI, A. M.: «L'autonomia delle università statali», en *Annali Triestini, Studi in onore di Cosattini*, Trieste, 1949, págs. 61 y ss.

SCHIERA, P.: «Modelli di Università nell'Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere», en I. PORCIANI (a cargo de), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli, 1994, págs. 5 y ss.

SIMONI, R.: *L'università dei tre tradimenti*, Laterza, Bari, 1994.

SORACE, D.: «Gli «interessi di servizio pubblico» tra obblighi e poteri delle amministrazioni», en *Foro it.*, 1988, V, págs. 205 y ss.

SORACE, D. y BRANCASI, A.: «Profili giuridici dell'amministrazione universitaria», en *Rassegna sulla sperimentazione organizzativa e didattica nelle università*, 1985, núm. 1/2, págs. 40 y ss.

TALAMO, G.: *La scuola - Dalla legge Casati alla inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano, 1960.

ZULIANI, A.: *Fonti di finanziamento della ricerca in Italia. Tre studi di caso*, Ist. Doc. Giur. CNR, Firenze, 1990.



# **VII. La cultura del Derecho Administrativo**

