

PARLAMENTO Y UNIVERSIDAD EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA (1975-1982). EL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: RADIOGRAFÍA DE UN DESENCUENTRO

*Parliament and University in the Spanish Transition
to Democracy (1975-1982). The Bill for University
Autonomy. Analysis of a mix-up*

Juan Carlos HERNÁNDEZ BELTRÁN
Universidad de Salamanca

Fecha de aceptación de originales: noviembre de 2007
Biblid. [0212-0267 (2007) 26; 367-391]

RESUMEN: El trabajo que presentamos trata de analizar el debate generado en sede parlamentaria en relación con la cuestión universitaria en España durante el periodo de la Transición política a la democracia. El documento analiza el proceso mediante el cual se intentó configurar una norma que desarrollara el mandato constitucional sobre autonomía universitaria. El trabajo, por tanto, fija su atención en el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, estudiando las distintas posiciones ideológicas existentes sobre la universidad española del momento así como las dificultades generadas en ese proceso de desarrollo educativo.

PALABRAS CLAVE: Política, democracia, Parlamento, universidad.

ABSTRACT: This paper attempts to analyze the debate generated in the Spanish Cortes (House of Representatives) regarding the issue of Spanish universities during the historical process known as the Transition to Democracy. The article studies the process of the constitutional mandate on university autonomy. The paper therefore focuses on the Bill for University Autonomy, seeking the different ideological views held about the Spanish university at that time as well as the difficulties that arose in the process of educational development.

KEY WORDS: Policy, democracy, House of Representatives, university.

1. Introducción

LA TRANSICIÓN a la democracia en España desde una perspectiva educativa cuenta ya con algunos trabajos de indudable interés. Muchos de ellos se han interesado, como es natural, por cuestiones como el desarrollo educativo del proyecto constitucional, los movimientos de renovación pedagógica, el proceso democratizador de la estructura educativa, etc.¹ No obstante, estamos lejos todavía de analizar ese tramo de nuestra historia con la misma profusión y detalle con los que han contado —por ejemplo— la educación en la II República o el periodo franquista.

Creemos que gran parte de cuanto se ha escrito sobre el proceso político de la Transición² a la democracia en España tiene un denominador cual es saludar a la misma en términos de *laudatio* —como consecuencia del paso no traumático, feliz en suma, de un régimen autoritario a uno de naturaleza democrática—.

No obstante, y después de reconocer los méritos innegables de la Transición si es observada, sobre todo, desde una perspectiva cenital, creemos que es preciso, asimismo, advertir que estuvo jalonada de enormes dificultades y tensiones³, lo cual invita a suavizar, siquiera, alguna de sus adjetivaciones relativas a lo modélico de la misma. Un ejemplo de cuanto señalamos puede encontrarse en la política educativa, y más en concreto, en la esfera de la educación universitaria.

La llegada formal de la democracia en España dejó —en lo que se refiere al ámbito universitario— una imagen en principio esperanzadora de cambio cuando ilustres profesores universitarios como el prof. López Aranguren o el prof. Tierno Galván se incorporan a sus cátedras después de haber sufrido ostracismo académico como consecuencia de los expedientes sancionadores de que fueron objeto en 1965 a cargo del entonces titular de la cartera educativa Lora Tamayo.

No obstante lo anterior, y como claro elemento gráfico de contraste, la llamada «cuestión universitaria» distaba mucho de encontrar una solución definitiva. Problemas de gran calado como la falta de estabilidad laboral del profesorado, la subida de las tasas académicas, la escasez —todavía en aquella hora de nuestra historia— de un pleno funcionamiento democrático de las universidades, o los problemas que originó en algunas Facultades, verbigracia las Facultades de Medicina, la puesta en práctica de una cuestionada política de *numerus clausus* nos obliga a poner en cuarentena la consideración modélica de la universidad española en aquellos años.

La política, ahí radica su dificultad, debe tener un marcado carácter de anticipación a la realidad sobre la que se pretende actuar. De lo contrario, la realidad se

¹ Baste recordar —como botón de muestra— el monográfico que la *Revista Interuniversitaria de Historia de la Educación* dedicó en 2002 a la Transición democrática y la educación.

² Aún hoy hay una disparidad, lógica por otra parte, de criterios a la hora de fijar el periodo que engloba la Transición. No obstante, entendemos que la Transición abarca desde el momento de la muerte del dictador en 1975 hasta la celebración de los comicios electorales de 1982; a partir de ahí, siempre según nuestro criterio, se haría alusión al proceso de consolidación de la democracia.

³ El profesor Puelles Benítez también indica que, a pesar del favorable sustrato que hizo posible una Transición no traumática, es cierto que «la transición no se produce sin graves tensiones y dificultades. En primer lugar, como si la historia se repitiera, el cambio político surge de un momento de crisis económica mundial [...] En segundo lugar, resurgen con fuerza viejos problemas no resueltos por la dictadura», en DE PUELLES BENÍTEZ, Manuel: *Educación e Ideología en la España Contemporánea*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 394.

impone, gana por la mano a la acción política. Creemos que algo de esto se puede indicar en relación a la política educativa del entonces Gobierno centrista de la UCD. Como en su día señaló García Trevijano, no es lo mismo ser un don Juan a quien siguen las mujeres, que marchar delante de ellas para crear la ilusión de que le siguen a uno⁴.

Como es natural, los problemas del alto estudio no surgieron en la Transición por generación espontánea sino que ya estaban latentes con antelación a la llegada del proceso democratizador. En un interesante y revelador documento fechado en 1974, suscrito por varios profesores universitarios se planteaba la necesidad de un cambio en la esfera universitaria con especial mención hacia lo que consideraban uno de los principales problemas de la institución académica: los catedráticos de universidad, quienes, siempre según su denuncia, parecían acceder al cuerpo de catedráticos gracias a portentosas demostraciones de memoria y habilidad dialéctica más que por méritos científicos.

De esta forma señalarán que:

Inmediatamente tendría que crearse el B.I.U. (Brigada de Investigación Universitaria) para el estudio exclusivamente sobre los catedráticos, e iniciar el control de los mismos para saber: a) Cómo enseñan en clase; b) Cómo atienden a los estudiantes en sus preguntas y dudas; c) Su documentación sobre los últimos avances en sus disciplinas; d) Sus métodos de enseñanza; e) Qué han publicado de valor, no copia ni traducción, sino algo que demuestre «chispa» y sea una contribución a su ramo; f) Su puntualidad y, finalmente, g) Cómo han obtenido la cátedra [...] Tarde o temprano se presentará en España el problema de la sucesión del Generalísimo Franco. Convendría, por lo tanto, una reforma efectiva universitaria (y con ella, la solución de los problemas estudiantiles) antes de que se produjeran. Dada nuestra situación y la naturaleza del cambio, serán demasiados problemas para resolver pacíficamente y a un mismo tiempo. ¿Monarquía? ¿Regencia? ¿República? ¡Qué mas da! Sin el problema de la enseñanza bien enfocado, cualquier régimen será efímero [...].

2. La universidad como problema: la selectividad

Resulta esclarecedor comprobar que la primera intervención del titular de la cartera educativa, Íñigo Cavero, en la primera Comisión de Educación de la democracia,

⁴ Cfr. GARCÍA TREVIJANO, Antonio: *La alternativa democrática*, Barcelona, Plaza & Janés, 1977, p. 20. En este documento nos recuerda que, en efecto, «Cuando no se capta el sentido de los cambios sociales, no se puede actuar a tiempo y se va a la zaga de los acontecimientos. Es inútil la pretensión de la mayoría de los hombres políticos de disimular su falta de previsión, y por lo tanto, su falta de influencia real en los acontecimientos, poniéndose al frente de ellos una vez producidos, porque su papel nunca será de protagonistas, sino de figurantes». El mismo parecer lo encontramos en el gran clásico de la ciencia política, esto es, MAQUIAVELO, Nicolás: *El Príncipe*, Madrid, Alianza Editorial, 2004: «Ocurre aquí lo que dicen los médicos de la tisis: en un principio es fácil de curar y difícil de reconocer, pero con el curso del tiempo, si no se la ha identificado en los comienzos ni aplicado la medicina conveniente, pasa a ser fácil de reconocer y difícil de curar. Lo mismo ocurre en los asuntos del Estado; porque los males que nacen en él se curan pronto si se les reconoce con antelación (lo cual no es dado sino a una persona prudente); pero cuando por no haberlos reconocido se les deja crecer de forma que llegan a ser de dominio público, ya no hay remedio posible», p. 44.

⁵ Cfr. Archivo General de la Administración, Legajo n.º 162. El documento al que hemos hecho referencia llevaba por título: «El problema educativo español. Premisas, principios, soluciones».

tuviera como objeto dar respuesta a diversas preguntas formuladas por algunos diputados en relación a la situación creada en algunas Facultades de Medicina en virtud de la cual muchos alumnos, después de superada la prueba selectiva, no podían acceder a los estudios de Medicina. Las protestas no se hicieron esperar y tampoco la respuesta del entonces ministro de Educación:

En un relativamente corto ejercicio de la función ministerial, el Ministro ya está acostumbrado a que cualquier decisión en este momento en el país se conteste con encierros o con sedicentes huelgas de hambre, etc.⁶.

El malestar de los estudiantes se cifraba en la aprobación de un Real Decreto en agosto —todo lo cual les dejaba sin capacidad de maniobra— de 1977 en virtud del cual se facultaba a los centros de Medicina para fijar *numerus clausus*⁷.

3. Oposición a las oposiciones

Otro de los frentes abiertos fue, sin duda, el relativo al modelo de acceso a la universidad a través de las tradicionales oposiciones. No podemos olvidar que nos encontramos en periodo constituyente. Teniendo este aspecto presente, se entenderá que uno de los argumentos para solicitar la congelación de las oposiciones a cuerpos docentes universitarios pasaba por indicar la necesidad, en primer lugar, de esperar a que las Cortes establecieran un nuevo marco para las universidades. Todo lo demás, se dijo en aquel momento, podía constituir una hipoteca de la institución universitaria.

El que tiempo después asumiría la cartera educativa, Javier Solana, indicaba, además, que las actuales convocatorias de oposiciones conllevarían la parálisis de la institución universitaria fijando su argumentación en un ejercicio de *contabilidad lectiva*:

Quisiera hacerles a ustedes unas multiplicaciones muy simples para que los señores diputados se den cuenta del número de horas lectivas que en este momento está perdiendo la universidad española. Según las fuentes del Ministerio, hay convocadas ahora mismo 1.800 oposiciones. Recuerden los señores diputados que cada oposición lleva consigo siete miembros para un Tribunal; que una oposición tarda siete días en resolverse y que, por término medio, comprobadas las cifras en el BOE a cada oposición se presentan seis opositores por plaza. Si uno hace las multiplicaciones, que les ahorro, ocurre que ahora mismo en la Universidad se están perdiendo cien mil horas lectivas, solamente debido al sistema de oposiciones⁸.

⁶ Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC), Comisión de Educación, miércoles 14 de diciembre de 1977, p. 1348.

⁷ Cfr. Real Decreto 2116/1977, de 23 de julio, sobre acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios. El Decreto recuerda que todos los alumnos que superen la prueba de selectividad tienen derecho a ingresar en las distintas Facultades pero, eso sí, «este derecho básico debe ser concordado, sin embargo, con las posibilidades que ofrece la capacidad real de cada uno de los Centros y establecimientos existentes en la Universidad española».

⁸ Cfr. BOC, Comisión de educación, 24 de enero de 1978, p. 201.

En la denuncia del sistema de oposiciones hay claramente dos dimensiones que deben ser enunciadas. En primer lugar, se invoca la falta de idoneidad pedagógica del proceso, toda vez que el mismo privilegia la capacidad memorística del aspirante. En segundo lugar, los partidos de la oposición entendían, además, que las oposiciones podían comprometer y aun hipotecar el proceso democratizador en la enseñanza.

La dialéctica entre las principales fuerzas parlamentarias no se hace esperar. La formación en el poder apunta en su argumentación a un flanco inesperado de la oposición: su propia historia. Una vez más, aunque se trata de simple artillería dialéctica, se alude a las distintas banderías. Así se indica que:

Quiero poner de manifiesto un aspecto que me parece importante: en el año 1931 cristalizó en el sector de la educación en España el actual sistema de oposiciones, y cristalizó como sistema normal de ingreso en los cuerpos docentes del Estado [...] Yo tengo que manifestar aquí mi profunda satisfacción por el hecho indudable de que el Grupo Parlamentario proponente rompa en este caso con la tradición de ser fiel a sus orígenes, expresando ahora, de forma rotunda, su parecer contrario al sistema de oposiciones y calificándolo, como hace en la proposición presentada, con las palabras más duras⁹.

Puestos a litigar con la Historia, la oposición le replicará al partido centrista en los siguientes términos:

A mí, ciertamente, me congratula que ahora la derecha española diga que Don Fernando de los Ríos y Don Marcelino Domingo fueron grandes hombres en la educación, porque precisamente cuando aquellos hombres tuvieron una participación en la dirección de la educación española, lo que se decía de ellos era todo lo contrario y se les apostrofaba de herejes y de querer perturbar la conciencia de los jóvenes en este país. Lástima que, tan cogida por los pelos esa referencia, se haya olvidado de Don Rodolfo Llopis, cuyas circulares como Director General son todavía, hoy día, documentos que valdría tomar como piezas de estudio en la formación pedagógica de los futuros profesores¹⁰.

A todo lo dicho habría que sumar la interpretación que del sistema de oposiciones realizó algún grupo parlamentario nacionalista. En este sentido se aludía a que en Cataluña, Galicia y País Vasco la cuestión relativa al sistema de selección del profesorado —cualquiera que fuera la forma que ésta adopte— debía ser asumida como una competencia exclusiva de los poderes preautonómicos actuales y futuros. Además, el sistema de oposiciones, según su entender, contribuía a mermar sus aspiraciones en la defensa de las lenguas y cultura vernáculas¹¹.

⁹ Cfr. BOC, Comisión de Educación, 24 de enero de 1978, p. 184.

¹⁰ *Ibidem*, p. 189.

¹¹ El Partido Nacionalista Vasco entendía en aquel momento que las oposiciones reforzaban a un profesorado numerario que «sobre todo en Euskadi, se muestra incluso, reaccio a la introducción de lenguas nacionales, y de los respectivos contenidos culturales, a pesar, incluso, de ese compromiso del Gobierno aceptado en las Conversaciones de la Moncloa. Pensamos que ante un proceso autonómico inminente, un incremento de estos cuerpos dificultará todavía más la recuperación cultural de los distintos pueblos del Estado». BOC, Comisión de Educación, 24 de enero de 1978, p. 188.

4. La reforma de la universidad

En este estado de cosas, una de las cuestiones más perentorias que debía resolver el Ejecutivo de la UCD era la de dotar a la universidad española de una autonomía suficiente que permitiera a la institución universitaria el desempeño de las actividades que le son propias.

La oposición parlamentaria, ya desde un primer momento, mostró su recelo y preocupación en torno al estado de cosas que rodeaban a la universidad española. Según su parecer, todavía en fecha de 1978, se constataba una evidente falta de libertades y garantías democráticas en el funcionamiento de la misma, todo lo cual impedía, verbigracia, la constitución democrática de los Estatutos en varias universidades. En último término el grupo parlamentario mayoritario de la oposición intentaba poner de manifiesto la inquietante inacción del partido en el poder¹².

El ministro de Educación tomó buena nota de lo referido por la oposición y poco tiempo después empezaban los trabajos conducentes al estudio y análisis de la que pretendía ser su contribución más sobresaliente en el capítulo universitario: la Ley de Autonomía Universitaria¹³.

De otra parte, no podemos olvidar que en 1978 todavía se estaban llevando a cabo los distintos trabajos parlamentarios con objeto de presentar al país una *norma normarum*, esto es, la Constitución.

En efecto, uno de los apartados del articulado dedicado a la educación — en concreto el último de ellos — iba a elevar a rango constitucional la autonomía universitaria. Por todo ello, habría de plantearse el Gobierno la conveniencia o no de presentar un Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria antes incluso de que ésta fuese formalmente sancionada por la Carta Magna.

Finalmente, la Unión de Centro Democrático entendió que era políticamente preferible esperar a que el proceso constituyente llegara a término antes de poner en marcha el proceso legislativo en relación con la autonomía universitaria. Razón por la cual desde Presidencia del Gobierno se eleva un comunicado en el que se traslada

¹² Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 942, n.º 6. La diputada del Grupo Parlamentario Socialista Izquierdo Rojo eleva una serie de preguntas al Gobierno exhortando al mismo sobre su desconocida política en materia universitaria: «¿Qué proyecto de ley para la reforma universitaria va a presentar el Gobierno a corto o medio plazo? ¿Piensa el Gobierno presentar un proyecto de ley general de universidades o diversos proyectos de ley sobre cuestiones concretas, aunque fundamentales que afecten a las universidades? ¿Qué cauces establecerá para la efectiva participación de las Universidades en este proceso legislativo y qué soluciones apunta para aquellos casos en los que, como señalábamos, están elaborando los estatutos de las Universidades de forma antidemocrática? ¿Cuál es el calendario concreto de presentación de posibles proyectos de ley? ¿Presentará el Gobierno estos proyectos de ley antes o después de que la Constitución sea sometida a referéndum?». *Boletín Oficial de las Cortes*, 28 de abril de 1978, p. 1798.

¹³ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 1758, único. El Ministerio de Universidades e Investigación elaboró un Proyecto de Ley de Autonomía de Universidades cuyos ponentes fueron los diputados que se expresan a continuación, Pérez Ruiz (G. P. Andalucista), Bandrés (G. P. Mixto), De la Vallina (G. P. Coalición Democrática), Gasolina (G. P. Minoría Catalana), Vintró (G. P. Comunista), Payo (G. P. Centrista), Alzaga (G. P. Centrista), Berenguer (G. P. Centrista), De Puig (G. P. Socialistas de Cataluña), Urralburu (G. P. Socialistas Vascos), Solana (G. P. Socialistas del Congreso), Lazo (G. P. Socialistas del Congreso) y finalmente Aguirre (G. P. Vasco-PNV).

un ruego de que la publicación del citado Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de ese Alto Organismo (Cortes) se efectúe con posterioridad a la publicación de la Constitución, si ésta fuese ratificada en el Referéndum, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley que se acompaña viene a desarrollar el apartado 10 del artículo 27 del texto constitucional¹⁴.

No obstante lo anterior, lo cierto es que el Gobierno debió reconsiderar su postura inicial, habida cuenta de que el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria se discutió en Consejo de Ministros en su reunión de 27 de octubre de 1978 acordándose en esta sesión enviar el Proyecto a las Cortes.

Juntamente con el comunicado al que hacíamos referencia con anterioridad, el Gobierno adjuntó tres documentos de gran importancia cuales fueron, en primer término, una *Memoria del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria*; el segundo recogía un *Estudio económico de la Ley de Autonomía Universitaria*, y, finalmente, el *Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria*. Por tanto, quiere esto decir que el titular de la cartera educativa de aquella fecha, Íñigo Cavero Lataillade, contaba con toda la documentación relativa a la reforma universitaria a finales de 1978.

5. La Memoria del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria

La Memoria del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria presentaba un texto articulado en seis apartados. El primero de ellos se detiene en realizar un diagnóstico de la institución universitaria en un tono especialmente crítico. Entiende el documento que la universidad actual se encuentra en una situación que exige una profunda revisión. Los males, al parecer, eran múltiples:

títulos de valor más teórico que posibilidad de actividad profesional, como consecuencia de un desajuste creciente de los planes de estudios y las necesidades reales de la sociedad; inadecuación entre la demanda social de titulados y la oferta universitaria; insuficiencia en los títulos universitarios de un bagaje de conocimientos adecuado a los avances técnicos y científicos más recientes; excesiva generalización de los conocimientos, etc.¹⁵.

Tampoco escapa de la mirada crítica un aspecto fundamental cual es la investigación, verdadero nervio de una institución universitaria que aspira a conseguir parámetros de calidad. En este sentido, la Memoria que venimos comentando no tiene reparos en afirmar que esta misión indefectible no ha podido «asumir ni siquiera los niveles mínimos» o, de forma más explícita afirma «el bajísimo nivel de nuestra investigación universitaria».

El documento, todavía en su apartado de exposición general, muestra especial interés en calificar a la universidad española como una institución que ha heredado un marcado carácter elitista. Es consciente de que se ha producido una entrada

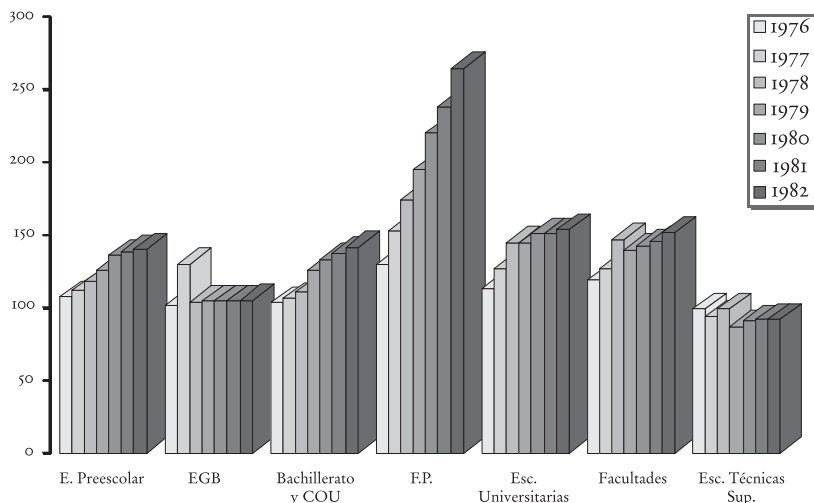
¹⁴ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 940, n.º 13. Este documento está fechado el 21 de noviembre de 1978, esto es, pocos días antes de la aprobación en Referéndum de la Carta Magna.

¹⁵ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 940.

importante de caudal universitario en los últimos años pero, no obstante, es preciso matizar el alcance, la magnitud de la entrada masiva de universitarios en las aulas. Conviene pensar en perspectiva comparada internacional para concluir, como hace el informe que

La llamada del alumnado a la Universidad encontró a esta institución completamente inerte ante el cambio que se avecinaba. Se ha hablado por ello del fenómeno de la masificación universitaria; sin embargo, el Anuario estadístico de la UNESCO de 1972, al señalar el porcentaje relativo al número de estudiantes universitarios por cada 100.000 habitantes, colocaba a España en el decimonoveno lugar, muy lejos de otros países de menor consistencia industrial. Más aun, en 1974 España aparecía con una relación de 93 universitarios por cada 10.000 habitantes, mientras que un país tan próximo a nosotros como Italia aparece con un índice de 168¹⁶.

GRÁFICO I. Matrícula escolar (1975-1982)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Como se puede comprobar a la luz de los datos contenidos en el gráfico anterior es una realidad fuera de toda duda el incremento de matrícula escolar en todos los niveles educativos durante la Transición política a la democracia. Aunque lo cierto, como señalaba la Memoria que venimos significando, es que nuestro país no resiste en aquella hora comparación con los países de nuestro entorno.

La Memoria también se ocupa de radiografiar uno de los problemas universitarios más acuciantes, éste es el irresuelto problema de la precariedad laboral del

¹⁶ *Ibidem*. La Memoria es consciente del cambio que se ha ido operando en el ámbito universitario y, por ello, entiende que es preciso desterrar la vieja concepción elitista de la universidad tradicional al indicar que, de ahora en adelante, «Todo el Proyecto de Ley aparece penetrado por una idea cardinal: la consideración de la Universidad como un servicio público. Se trata con ello de superar la concepción elitista de una Universidad al servicio de una minoría por una concepción social de la Universidad al servicio de la comunidad».

profesorado universitario. No suele ser norma habitual pero en ocasiones las valoraciones del Ejecutivo sobre los problemas y la percepción de los mismos por la sociedad presentan una gran área de coincidencia, lo cual indica que la gravedad del problema es de tal calado que nadie, so pena de ser acusado de incomprensible miopía social, puede negar la mayor. Éste fue el caso relativo al diagnóstico del profesorado universitario. Así se dirá que

Otro de los problemas pendientes de la Universidad actual afecta, sin duda, a lo que constituye el elemento profesional fundamental del sistema, es decir, el profesorado. En el momento presente, la Universidad para ejercer su función docente cuenta con 32.724 profesores, distribuidos del siguiente modo: 18.935 en Facultades, 8.402 en Escuelas Universitarias y 5.407 en Escuelas Técnicas Superiores. Pues bien, el 81% de este personal docente forma parte hoy del profesorado no numerario, lo que significa que un porcentaje tan elevado, sometido a graves problemas de inestabilidad y de escasa retribución, debe soportar el peso casi total de la función docente. Regularizar la situación del profesorado, establecer los cauces adecuados de la carrera docente, racionalizar el sistema de selección de este personal, son tantos otros problemas que deben de atacarse de inmediato¹⁷.

La lectura crítica de la Memoria del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria parece retrotraernos casi una década cuando un parecido y desolador análisis se hacía de la universidad española. Poco habían cambiado las cosas; la universidad seguía sumida en un profundo y preocupante letargo¹⁸.

Puesto que el proyecto se adjetiva «de autonomía universitaria» uno de los epígrafes que encontramos en la Memoria hace referencia a la concreción de esa autonomía. Se trataba de dotar de autogobierno a la institución universitaria desglosando la misma en una triple dimensión. Por una parte, autonomía estatutaria; en adelante, las universidades tendrán competencia para redactar y aprobar sus propios estatutos aunque en la Memoria no se recoge el procedimiento que animará tal competencia.

De otra parte, la autonomía académica, esto es, la capacidad para elaborar sus respectivos planes de estudio sin menoscabo de que la Administración del Estado fije unas condiciones mínimas que garanticen su legalidad, constituye el segundo nervio de la autonomía comentada.

Finalmente, no podría concebirse la autonomía académica y estatutaria sin recoger el postrero elemento de esta tríada cual es la autonomía presupuestaria que permita a las universidades elaborar sus propios presupuestos, sin que por ello se eluda la necesaria fiscalización del gasto a través tanto del Consejo Social de las universidades como las limitaciones presupuestarias fijadas por la Administración central.

Hay un aspecto contradictorio contenido en la Memoria que nos mueve cuando menos a sorpresa. Como venimos señalando, la Memoria, el Estudio Económico y, finalmente, el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria obraban en poder del Gobierno en octubre de 1978, esto es, en pleno proceso constituyente. También, y

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Cfr. La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1969, pp. 81-106.

como hemos consignado, el Ejecutivo, tras un titubeo inicial, optó por no remitirlo a las Cortes en tanto no tuviera lugar el Referéndum.

Pues bien, en la Memoria, y en concreto en su última parte se vuelve a reconocer con evidente claridad que

El Proyecto de Ley responde también a motivos de oportunidad política. Se trata de desarrollar por Ley el artículo 27.10 de la Constitución, caso de que sea aprobada mayoritariamente por el pueblo español.

Sin embargo, cuando se trata de abordar cuestiones relativas a la enseñanza privada —en este caso la regulación de las universidades privadas— entonces, decimos, el texto de la Memoria parece olvidar la cautela anterior y dar por aprobada la Carta Magna. Así se expresa señalando que

Afirmada por la Constitución la libertad de creación de centros docentes, el Proyecto desarrolla el precepto constitucional al reconocer la existencia de universidades públicas y privadas¹⁹.

Finalmente, creemos oportuno señalar un aspecto de gran calado como es el relativo al propio organigrama administrativo universitario. Después de la Ley General de Educación de 1970, que establecía la figura del gerente en el ámbito de la universidad, los nuevos tiempos parecen aconsejar una revisión al alza del campo administrativo universitario con la creación de un Consejo Económico y un Consejo Académico²⁰.

6. Impacto presupuestario de la LAU

La Memoria del Proyecto al que venimos haciendo referencia venía acompañada de un Estudio Económico de la Ley de Autonomía Universitaria con objeto de comprobar la repercusión en el gasto que podría originar la puesta en marcha de la misma, máxime si tenemos presente la etapa de marcada crisis económica por la que transitaba el país desde principios de los años 70.

Según se recoge en este estudio de impacto económico, la aplicación de la futura ley tendría una importante repercusión económica en virtud de los cambios arbitrados en el capítulo del profesorado y en la esfera de la administración universitaria. En efecto, dadas las transformaciones que se iban a producir en el escalafón docente, y siguiendo las indicaciones del estudio económico, tres iban a constituir los capítulos de impacto presupuestario. Fueron los que expresamos a continuación: en primer lugar, la declaración como «cuerpo a extinguir» del Cuerpo de Profesores Agregados; en segundo lugar, la puesta en práctica del llamado

¹⁹ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 940, n.º 13. Memoria del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, Ministerio de Educación y Ciencia, pp. 12-13.

²⁰ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 940, n.º 13. La Memoria se muestra tajante al señalar que «Una Universidad que maneja miles de alumnos y profesores, con un presupuesto superior a veces al de empresas importantes del país, necesariamente debe ser dotada de un importante aparato de administración que garantice la consecución de los fines pretendidos», p. 11.

«año sabático», del que podrían beneficiarse los distintos cuerpos del profesorado con la subsiguiente contratación de personal interino y, finalmente, la preceptiva contratación de presidentes ejecutivos de los Consejos Económicos de las distintas universidades²¹.

En el primero de los apartados, el gravamen económico deriva de la nueva estructuración de plantillas que iba a fijar la futura Ley de Autonomía Universitaria. En virtud de la misma, los cuerpos del Estado pasarían a estar formados por Catedráticos Numerarios de Universidad, Profesores Adjuntos de Universidad, Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias y Profesores Agregados de Escuelas Universitarias. Además, se establecía una categoría de *profesorado propio* en el que se encuadraban los Catedráticos contratados, Profesores Adjuntos contratados, Profesores Visitantes, Profesores Ayudantes, Colaboradores y Maestros de Taller y Laboratorio.

Como resultado de todo ello, el Cuerpo de Agregados de Universidad se declaraba a extinguir convirtiéndose sus plazas en Catedráticos Numerarios de Universidad con un coste evidente para la Administración. La diferencia, según podemos constatar, entre un catedrático y un agregado frisaba las 120.000 pesetas anuales de 1978 (el sueldo anual de ambos era de 1.324.164 pesetas y 1.028.136 pesetas respectivamente). Por este concepto, pues, el aumento a consignar con la nueva reforma universitaria suponía en torno a 252 millones de pesetas.

No obstante lo anterior, la mayor repercusión económica establecida en este estudio prospectivo era la relativa al gasto que para el erario público iba a suponer el reconocimiento del denominado «año sabático» reconocido como un derecho del profesorado funcionario al que podían acogerse cada siete años de actividad. En este capítulo el montante económico se cifraba en más de mil millones de pesetas (1.874.500.097 pesetas).

Por último, la contratación de los presidentes ejecutivos de los Consejos Económicos de las 25 universidades supondrían un coste alrededor de los 38 millones de pesetas. Por consiguiente, el coste en términos presupuestarios de la hipotética aplicación de la Ley de Autonomía Universitaria superaba los dos mil millones de pesetas.

Concepto	Gasto
Extinción del Cuerpo de Profesores Agregados	252 millones de pesetas
Puesta en marcha del año sabático en Cuerpos del Estado	1.800 millones de pesetas
Contratación de presidentes ejecutivos del Consejo Económico	38 millones de pesetas
	Total: 2.090 millones de pesetas

TABLA 1. Incremento del gasto derivado de la aplicación de la LAU

²¹ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 940. Estudio Económico de la Ley de Autonomía Universitaria. Ministerio de Educación y Ciencia. En este Estudio se trasluce la preocupación por la sempiterna cuestión de la falta de disponibilidad presupuestaria para articular con plenitud la futura ley. A pesar de todo ello, también se reconoce que las innovaciones que plantea el proyecto de ley sólo acarrearán un incremento del gasto en los referidos capítulos de profesorado y administración universitaria.

7. El Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria

El tercer documento al que debemos hacer referencia es, como dicta la lógica, el propio Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, un texto de cincuenta y tres páginas aprobado en Consejo de Ministros en fecha de 27 de octubre de 1978 y que entrará en el Registro de la Cámara Baja el 21 de noviembre del mismo año aunque, como ya hemos referido, se solicitó no fuera publicado hasta pasada la aprobación de la Constitución.

En su exposición de motivos, parte clarificadora de toda norma, se vuelven a poner de manifiesto las críticas hacia el papel elitista que ha venido desempeñando la universidad, una institución al servicio de una minoría privilegiada y con una función investigadora «inaceptable»²².

Tampoco corre mejor suerte la descripción y valoración de los medios humanos y materiales con los que cuenta la institución universitaria. De hecho, se hace pública denuncia sobre la falta de correspondencia entre el cada vez mayor flujo de alumnado y «el adecuado respaldo de medios financieros ni de dotación de personal estable».

Por otra parte, el Proyecto entiende oportuno el propio título habida cuenta de que los trabajos constitucionales que se estaban desarrollando en paralelo en lo concerniente a la institución universitaria dedicaban sólo un epígrafe y éste, precisamente, era el dedicado a la autonomía de la que debía gozar el alto estudio. No obstante, y evitando futuras interpretaciones erróneas, precisaba que

la autonomía universitaria se ha venido planteando como una alternativa frente al centralismo y el dirigismo ministerial, lo mismo que ha ocurrido en otros sectores sociales [...] podría pensarse por algunos [...] que la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas resolvería el problema de la autonomía universitaria, con lo cual se incurriría en la contradicción de querer huir de un dirigismo de la Administración central para caer en un dirigismo de las Comunidades Autónomas²³.

Sin abandonar el pórtico de entrada del Proyecto de Ley, encontramos un discurso formulado desde lo que la ciencia política denomina posibilismo político y que trata de contener en una razonable cautela los logros efectivos que se pudieran derivar con la puesta en marcha de la ley. Así, no se duda en reconocer que

la presente Ley quiere partir de una base realista, que responda a las circunstancias de la sociedad española actual, huyendo de fórmulas utópicas [...] La Ley ha de procurar ser efectiva, aunque sea al precio de renunciar, de momento, a ciertos objetivos [...] Una institución tan compleja como es la Universidad, y un servicio público de tantas raíces y repercusiones sociales como es el de la enseñanza superior, no pueden ser sometidos a cambios radicales de la noche a la mañana, haciendo tabla rasa de situaciones que no pueden ser ignoradas y que, en muchas ocasiones, interesa respetar y conservar²⁴.

²² Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 940. Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria. Ministerio de Educación y Ciencia. Alguna de las consideraciones contenidas en el Proyecto son fiel reflejo de lo argumentado en la Memoria del Proyecto de la LAU.

²³ *Ibidem*, p. 4.

²⁴ *Ibidem*, p. 9.

El articulado del Proyecto se construyó en torno a diez apartados que pasaban revista a las cuestiones principales de la institución, a saber, la finalidad de la educación superior; las modalidades de universidades, la autonomía de las mismas; los órganos que regirían la vida de las universidades del Estado; los derechos y deberes de los estudiantes; la organización de los planes de estudio; el desarrollo de la investigación; lo relativo al profesorado universitario; las condiciones del personal no docente y, en último lugar, análisis de las atribuciones que correspondía al Estado desarrollar con objeto de armonizar y cohesionar la autonomía universitaria con el respeto a la legislación general del Estado.

Sin entrar en un análisis exhaustivo del Proyecto, sí entendemos necesario recoger algunas cuestiones de interés a partir de las cuales es posible desentrañar el sentido y alcance de la norma propuesta.

En primer término, y después de reconocer a la institución universitaria como un instrumento de igualdad y promoción social, se apunta en el artículo tercero un aspecto fundamentante como fue hacer referencia expresa a la libertad académica que debe presidir la vida universitaria y que encuentra acomodo en una triple dimensión: libertad de cátedra, libertad de investigación y, finalmente, libertad de estudio.

Poco después, la futura Ley define el que será un modelo dual de universidad, toda vez que habrán de coexistir la universidad de titularidad estatal y la de carácter privado. No obstante, el Proyecto establecerá una serie de requisitos a las universidades privadas. Deben, así se recoge en el texto, demostrar a los responsables del Ministerio de Hacienda una liquidez financiera que garantice la viabilidad de sus futuras actividades.

Además, debía presentar una estructura institucional que garantizara unos mínimos los cuales obligaban a las universidades privadas a contar —cuando menos— con tres Facultades o Escuelas Técnicas Superiores, una de las cuales debía orientar su actividad en el campo de las enseñanzas experimentales así como acreditar la suficiente capacidad de medios materiales y humanos para su normal desenvolvimiento.

Alcanzados tales requisitos, y previo informe favorable del Consejo de Universidades, el Gobierno quedaba facultado para la aprobación y reconocimiento de la titularidad al centro de enseñanza superior correspondiente.

En lo que hace al siempre controvertido asunto de las posibles subvenciones a la enseñanza privada, el Proyecto se muestra firme al señalar que:

El reconocimiento oficial no implicará, en ningún caso, la concesión de subvenciones económicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado²⁵.

En efecto, eso era tanto como abrir las puertas a subvenciones puesto que la Constitución en su articulado educativo permitía la financiación a los centros escolares siempre que cumplieran con los requisitos que la ley estableciera. Entendemos que esta vía libre a las subvenciones de la enseñanza superior privada se debe

²⁵ *Ibidem*, p. 5. No obstante, es preciso recordar que en la parte final de esa declaración incorpora un latiguillo jurídico en virtud del cual se indica que «sin perjuicio de lo que dispone el artículo 27 de la Constitución» todo lo cual podría dar lugar a subvenciones para las universidades privadas en función de cuál sea la interpretación del articulado constitucional.

a una falta de mayor concreción constitucional que debió solventarse con mayor claridad.

En cuanto a los órganos de gobierno de las universidades de titularidad estatal, el Proyecto de Ley anuncia la constitución de un Claustro universitario que —presidido por el rector— tendría una composición que oscilaría entre los 150 y los 350 miembros. Destacamos como dato revelador —en lo que refiere a la siempre interesante aritmética universitaria— el manifiesto peso de los profesores doctores correspondiéndoles un porcentaje de, al menos, un 60% del Claustro²⁶.

Además del referido Claustro Universitario y el correspondiente a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores o Escuelas Universitarias, encontramos oportuno subrayar la creación del Consejo Académico que nacía con atribuciones para entender en todo lo relativo a cuestiones de docencia e investigación, y el Consejo Económico, órgano llamado a establecer puentes de unión entre la institución universitaria y la sociedad en la que se desenvuelve²⁷.

En lo referido a los órganos unipersonales de gobierno, entendemos significativa la apuesta que hace el Proyecto de Ley por los catedráticos de universidad al prescribir que han de ser éstos a los que corresponda la dirección de las Facultades, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, así como para ser designado vicerrector.

No podía olvidar la futura ley una anotación sobre el elemento central de la institución: el alumnado que nutre las aulas del alto estudio. A ellos se les recuerda que el estudio es un derecho y un deber, así como también se reconoce que la universidad española se guiará por principios que garanticen la igualdad de oportunidades sin más limitación para los alumnos que su propia capacidad para el estudio.

Sin embargo, acto seguido, este benemérito principio queda mediatizado al señalar que las condiciones de la universidad española del momento podían recomendar la restricción de este derecho habida cuenta de la ingente población universitaria (a pesar de que en la Memoria que hemos comentado con anterioridad

²⁶ En el proyecto que venimos estudiando y, en concreto, en su disposición transitoria primera podemos leer que «las Universidades públicas constituirán [...] un Claustro provisional integrado por dicho Consejo Económico, el Rector, Vicerrectores, Decanos de Facultades, Directores de Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, Gerente y Secretario General de la Universidad, un número de miembros determinado por sus actuales Juntas de Gobierno. De él formarán parte un 30% de Catedráticos Numerarios de Universidad y Profesores del Cuerpo de Agregados de Universidad; un 20% de Profesores del Cuerpo de Adjuntos de Universidad y Catedráticos de Escuelas Universitarias; 10% de Profesores Doctores, no incluidos en las categorías anteriores; un 10% de Profesores no Doctores y becarios de investigación; un 5% de Personal no Docente y un 25% de estudiantes», p. 43.

²⁷ El Consejo Académico estaba compuesto por la figura del rector, que oficiaba como presidente, y contaba además con la presencia de vicerrectores, decanos y directores de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores y por tres directores representantes de las distintas Escuelas Universitarias, un director representante de los Colegios universitarios integrados, dos directores en representación de los Institutos universitarios y tres representantes de los alumnos. Por su parte, el Consejo Económico encontraba la siguiente composición: un presidente ejecutivo, cuatro representantes designados por la Comunidad Autónoma, tres representantes de las centrales sindicales, un representante de la organización empresarial, un representante de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de las Comunidades Autónomas, tres representantes de los Colegios Profesionales, dos representantes de los catedráticos numerarios de universidad, dos representantes de los profesores adjuntos de universidad, dos representantes del profesorado propio de la universidad, dos representantes del profesorado de Escuela Universitaria, tres representantes de los alumnos de la universidad, el secretario general de la Universidad y, finalmente, el gerente.

el propio Ministerio reconocía que —ni de lejos— nos encontrábamos en un escenario de masificación). En definitiva, el Proyecto de Ley otorgaba carta de naturaleza a la realización de distintas pruebas para el ingreso en las universidades, así como el establecimiento del *númerus clausus*²⁸.

En lo relativo al profesorado universitario, sobresale por encima de cualquier otra cuestión una notable innovación sobre el proceso de ingreso a la institución universitaria. En el texto aparecerán negro sobre blanco las llamadas pruebas de habilitación. Así lo reconoce el artículo 52 al señalar que

Para el ingreso en el Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad, será condición indispensable haber superado las pruebas de habilitación que convocará el Ministerio de Educación y Ciencia, a propuesta del Consejo General de Universidades mediante concurso público en función de las plazas dotadas disponibles con que cuentan las Universidades en esta materia. Podrán presentarse a estos concursos quienes tengan el título de Doctor o cuenten al menos, con tres años de ejercicio como colaboradores, investigadores o profesores universitarios, en centros públicos o privados²⁹.

Los concursos de habilitación conducentes al ingreso en el Cuerpo de funcionarios de carrera pasaba por la realización de tres pruebas. La primera consistía en la exposición de los méritos académicos alegados por el concursante; a renglón seguido, correspondía la exposición didáctica de una lección, escogida por la Comisión de Habilitación, entre las de un programa de la asignatura que presente cada candidato, para la que se dará un adecuado tiempo de preparación y, finalmente, la prueba de habilitación concluiría con el desarrollo de casos prácticos, o ejercicio similar, de la materia de la especialidad.

Los concursos mencionados serían resueltos a través de Comisiones establecidas ad hoc por el Consejo General de Universidades, estando formadas por cinco miembros, tres pertenecientes al Cuerpo de Catedráticos de Universidad y dos encuadrados en el Cuerpo de Profesores Adjuntos. Como puede inferirse, los miembros del Tribunal —los cuales debían realizar sus trabajos durante los meses de junio, julio, agosto y septiembre— debían estar adscritos a áreas de conocimiento iguales o equiparadas a la de la plaza demandada, además de ser elegidos mediante el preceptivo sorteo.

²⁸ Así se dirá que «El estudio es un derecho de todos los españoles, cuyo ejercicio efectivo únicamente se podrá condicionar [...] por la capacidad real máxima de los Centros respectivos [...] Como corolario de lo anterior no cabe sino afirmar que [...] con el fin de adecuar el número de estudiantes a las posibilidades docentes de todos los Centros, las Universidades establecerán pruebas para el ingreso en las mismas. Las pruebas constarán de dos partes: la primera, que tendrá carácter general, y se realizará a nivel de Universidad, versando sobre las materias cursadas por los aspirantes a lo largo del bachillerato y [...] la segunda, a la que podrán concurrir quienes hubieran superado la anterior, se realizará a nivel de Facultad o Escuela y su objeto será calibrar la aptitud de los aspirantes para cursar los estudios propios de cada centro de que se trata [...] En el caso de que un centro tenga insuficiencia real de plazas, podrá ser limitada numéricamente la posibilidad de acceso al mismo», pp. 18-19.

²⁹ En la redacción del Proyecto enviado a Cortes entendemos que existía un error mecanográfico al señalarse que «podrán presentarse a estos concursos quienes tengan el título de Doctor o cuenten al menos, con tres años de ejercicio como colaboradores», p. 28. Entendemos que en el ánimo del legislador no estaba asimilar el grado de Doctor con tres años de ejercicio como colaborador.

Parecido procedimiento se preveía para la promoción de los Profesores Adjuntos a Catedráticos de universidad, esto es, debían comparecer ante una Comisión de Habilitación integrada por cinco catedráticos y realizar de forma satisfactoria las correspondientes pruebas. En este caso, el único requisito fijado para concurrir a estos concursos fue el de que debían acreditar —los adjuntos— tres años de docencia en su categoría. Además, el Ministerio de Educación y Ciencia se comprometía a convocar estos concursos con una periodicidad bienal aunque, eso sí, *con arreglo a una programación estatal de necesidades*.

Otro de los aspectos interesantes desarrollados en el Proyecto hacía referencia a la cuestión de las retribuciones que percibiría el profesorado universitario. En esta cuestión, el texto entiende que los emolumentos del profesorado de universidades públicas debía estar presidido por el principio de la uniformidad. Entendemos que este elemento podía estar en íntima conexión con una voluntad de evitar posibles agravios comparativos interregionales.

De no menos calado resulta la lectura de las disposiciones transitorias del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria. Huelga indicar la enorme importancia de este tipo de disposiciones por cuanto todo cambio normativo supone un nuevo escenario de actuación y, por consiguiente, debe resolver las situaciones que transitoriamente se derivan de ese cambio normativo.

En una de ellas se pretendía —aunque no resolvió el problema latente de la precariedad laboral denunciada en la propia Memoria del Proyecto de Ley—, señalar que

Se garantiza la estabilidad en el empleo del personal interino y contratado a que se refieren los apartados 3 y 4 de esta disposición, hasta que se publiquen los Estatutos de las respectivas Universidades, en los que se determinará el régimen jurídico y selección de este personal³⁰.

Por último, creemos conveniente señalar que esta futura norma declaraba a extinguir algunos cuerpos del profesorado y, en algún caso, esta medida podía favorecer notablemente a los Catedráticos de Escuelas Universitarias anteriores a la Ley toda vez que la disposición cuarta señalaba que

quedan integrados en el Cuerpo de Catedráticos de Escuelas Universitarias los actuales Catedráticos de todas las Escuelas, *con independencia de su titulación académica y estudios realizados*³¹.

³⁰ Nos estamos refiriendo a la Disposición transitoria tercera del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria.

³¹ La cursiva es nuestra. No sólo estaba prevista la extinción del Cuerpo de Agregados de Universidad en el cambio orgánico proyectado por la ley sino que también desaparecía el Cuerpo de Maestros de Taller o Laboratorio y Capataces de Escuelas Técnicas. Además, los Auxiliares numerarios de Escuelas de Ingeniería Industrial, Profesores Adjuntos de Escuelas Normales, Profesores especiales de Escuelas de Comercio, Profesores de Enseñanzas Auxiliares Mercantiles, Personal no escalafonado de Escuelas de Profesorado de Educación General Básica (Escuelas que de haber prosperado el Proyecto de Ley hubieran pasado a denominarse Escuelas Universitarias de Magisterio) y personal no escalafonado a extinguir de Escuelas Universitarias. Todos ellos pasaban a integrarse en el Cuerpo de Agregados de Escuelas Universitarias.

8. Las enmiendas al Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria

Dada la trascendencia del Proyecto de Ley, y como era de esperar, las distintas fuerzas políticas ejercieron su derecho a someter la futura norma universitaria al preceptivo trámite parlamentario de presentación de enmiendas con la intención de intentar aquilatar o desestimar —en función del arco parlamentario— el modelo universitario propuesto por el referido Proyecto universitario.

Lo cierto es que el número de enmiendas que mereció el Proyecto desbordó todas las previsiones hasta el punto de que los diferentes grupos parlamentarios enviaron un escrito a la Mesa del Congreso de los Diputados con la intención de conseguir una moratoria en el plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley en 1979³².

Finalmente, Landelino Lavilla, en su calidad de presidente del Congreso, y tras acuerdo de los miembros de la Mesa, transigió ampliar el plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley hasta el día 1 de febrero de 1980. La ampliación estuvo, creemos, plenamente justificada si tenemos presente la abultada cifra de objeciones que recibió el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria: 1.025³³.

Ante la imposibilidad de reflejar con pormenorizado detalle el alcance y sentido de los centenares de enmiendas entendemos, no obstante, preciso rescatar a modo de gráfico ejemplo algunas objeciones planteadas por las distintas formaciones, que habla de lo controvertido del proyecto en liza.

En primer lugar, el Grupo Parlamentario Comunista presentó una enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley. No compartían el mismo concepto de autonomía predicado en la futura norma; entendían asimismo que el Proyecto podía entrar en colisión con lo prevenido en materia de universidades tanto en la Constitución como en los diferentes Estatutos de Autonomía; en tercer lugar, entenderán que esta ley acabaría privilegiando los intereses de las universidades privadas y, finalmente, siguiendo sus palabras, el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria «carece de un contenido auténticamente transformador que permita modificar las viciadas estructuras y funcionamiento de la actual universidad»³⁴.

En virtud del razonamiento de los comunistas, aunque el Proyecto recoge una triple dimensión de autonomía —estatutaria, académica y financiera—, lo cierto es que este elemental principio queda reducido a la última categoría referida. Es decir, queda limitada la autonomía a su dimensión financiera. Este extremo les lleva a asegurar que, por consiguiente, la universidad española seguirá siendo clasista por cuanto las universidades, aparte de otras fuentes de financiación, seguirán nutriéndose de unas tasas académicas inaccesibles para buena parte de la población.

³² Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo n.º 1758, Único. El escrito está fechado el 28 de noviembre de 1979.

³³ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 1760.

³⁴ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo n.º 1759. El Grupo Parlamentario Comunista no sólo enmienda en su totalidad el Proyecto de Ley sino que, además, traslada una sugerencia a quien corresponda para la redacción de una futura ley universitaria. Según su parecer, una verdadera ley universitaria debía subrayar y contener diez epígrafes fundamentales, éstos son: autonomía universitaria, competencias y obligaciones del Estado, relaciones universidad-sociedad, coordinación entre las universidades, régimen financiero, universidades privadas, regulación del acceso a la universidad, la investigación en la universidad, órganos de gobierno y, en último lugar, debía recoger un Estatuto del profesorado.

Por tanto, esta formación política formula serias dudas sobre el pretendido carácter de servicio público del alto estudio. Sólo caben, de seguir esta línea, dirán, dos opciones: o se incrementaría el clasismo económico de las universidades o se incrementaría el deterioro académico como consecuencia de una financiación insuficiente.

Además, y en este punto conciertan su parecer con el de otros grupos parlamentarios, esta futura ley de universidades debía actuar como una ley de bases o norma que sentara principios generales. Sin embargo, de la lectura de su articulado se desprende un exceso de celo reglamentista del legislador, todo lo cual limita el alcance y el margen concedidos a los futuros Estatutos de las diferentes universidades.

Tampoco es de su agrado la configuración del Consejo Social al que comparan con un Consejo de Administración empresarial. Denuncian que este órgano de gobierno resta autonomía a las universidades amén de no cumplir con el cometido para el que fue creado, esto es, la puesta en marcha de vínculos entre la universidad y la sociedad con objeto de que la primera no se encastille en su propia realidad. Según su parecer, la falta de miembros de la comunidad universitaria en dicho consejo imposibilita el buen hacer del mismo.

Además de lo que venimos refiriendo, entiende esta formación que la aplicación de la futura ley no garantizaría el funcionamiento democrático de las universidades privadas ante «la inexistente regulación en materias tales como su estructura interna y el régimen de profesorado». Entienden que se corre grave riesgo de que estas instituciones de enseñanza superior —lejos de orientar sus objetivos a lo marcado en los principios que debe inspirar la actividad universitaria— se dirijan hacia intereses partidistas recibiendo a cambio prácticamente las mismas competencias de las que gozan las universidades públicas.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista ejerció su función como principal partido de la oposición no yendo a la zaga a lo referido por el G. P. Comunista, indicando su disconformidad con la presentación de una enmienda a la totalidad de su contenido.

El G. P. Socialista del Congreso propuso que se constituyera una nueva Ponencia y que, de nuevo, trabajara en otro modelo de universidad. No obstante, y al igual que la formación comunista, entiende que es preciso no sólo objetar los proyectos sino ofrecer alternativas a los mismos.

De forma y manera que el nuevo Proyecto, si se hiciera, debía contener las siguientes modificaciones en relación con el presentado por el Gobierno, a saber:

Mejor definición de los fines de la Universidad, acentuar el carácter de servicio público de la universidad, garantizar mejor la libertad de cátedra, garantizar las libertades individuales, acentuar el carácter de servicio público de las universidades privadas reconocidas, acentuar la autonomía de cada universidad, mejor funcionamiento de los departamentos, mayor claridad en la redacción del articulado, garantizar la igualdad de todo el profesorado, garantizar la autonomía económica de cada universidad, garantizar la igualdad de todo el profesorado, mejor conexión entre los presupuestos del Estado y los de cada universidad, mayor equidad en el establecimiento de tasas académicas, igualdad de todo el profesorado estable, potenciar los estudios de doctorado, dar mayor flexibilidad para la formación del currículum, potenciar el Consejo General de Universidades, acentuar el carácter investigador que debe acompañar a la función docente, armonizar la libertad de investigación con las necesidades generales, mayor racionalidad en los planes de investigación, fomentar el Departamento como escuela de investigadores, facilitar la labor investigadora, facilitar la autonomía universitaria en materia de profesorado, impulsar la dedicación

docente e investigadora del profesorado universitario, garantizar la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria, mayor eficacia en el funcionamiento del Consejo General de Universidades y mayor autonomía para el mismo, mejor aplicación de la ley en función de los Estatutos de autonomía, mayor equidad en la composición del Claustro, garantizar una mayor justicia y reconocimiento de la innegable y meritoria aportación del profesorado no numerario, clarificar el actual sistema de becas y, finalmente, ordenar y fomentar la necesaria política investigadora³⁵.

Después de las más de treinta objeciones generales planteadas se entiende con mayor facilidad la actitud de rechazo de los socialistas ante este Proyecto de Ley. Aunque, como es natural, continuaron las conversaciones con los promotores de la ley en un esfuerzo común de llegar a un acuerdo que nunca se llegó a producir.

No obstante lo anterior, resulta significativo que el Grupo Parlamentario que planteó mayor número de objeciones a la ley fuera el propio G. P. Centrista-UCD —que sería, en definitiva y por la lógica correlación de fuerzas, la formación encargada de convertir en futura ley el proyecto que venimos señalando—.

Algunas de las enmiendas planteadas por esta formación abordarán algunas aristas que la ley no clarificaba suficientemente. En esta línea exponemos, como botón de muestra, la enmienda presentada por el diputado salmantino Alberto Estella, en virtud de la cual lamenta que impere en la universidad española un criterio de uniformidad cuando lo cierto es que los escenarios y la casuística de cada institución universitaria recomendaría un trato individualizado.

Reconoce pues el enmendante que en el momento de asignar los distintos montantes económicos por parte del Ministerio de Universidades e Investigación no se tengan presentes los consabidos criterios objetivos sino que es de justicia tomar en consideración algunas otras variables como el timbre histórico e incluso la proyección internacional de algunas universidades por cuanto estas variables debieran ser consideradas como activos de la institución universitaria³⁶.

³⁵ *Cfr.* Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 1759. En esta documentación se puede analizar la cascada de enmiendas que recibió el Proyecto de Ley. Desde el G. P. Mixto hasta el propio G. P. Centrista, pasando por los Grupos Nacionalistas presentarán distintas objeciones al Proyecto. Los Grupos Nacionalistas entendían que el Proyecto recortaba atribuciones que eran propias de los Estatutos de Autonomía, así verbigracia Minoría Catalana se expresa señalando que el Proyecto es inaceptable porque, entre otras cuestiones, «Trata a nivel de Ley Orgánica temas heterogéneos que no deben ser objeto de una Ley Orgánica según la Constitución, lo cual sienta un grave precedente en el proceso de desarrollo del nuevo ordenamiento jurídico del país [...] Discrimina los derechos de los ciudadanos de Cataluña y del País Vasco en relación con su propia lengua y es, por tanto, antiestatutario [...] No prevé ningún precepto que asegure la necesaria financiación de la docencia y de la investigación, sin las cuales no tiene sentido hablar de Universidad».

El diputado por la Unión del Pueblo Canario, Sr. Sagaseta Cabrera, se expresará con dureza al indicar que «Para la UCD el Proyecto que el Gobierno ha elaborado refleja los intereses económicos e ideológicos clasistas de la minoría oligárquico-burguesa dominante en el poder político del Estado. De ahí sus características marcadamente antidemocráticas, regresivas, discriminatorias, antiautonomías y hasta incluso, anticonstitucionales».

³⁶ El diputado ucedista está pensando fundamentalmente en las universidades históricas al señalar que «viejas universidades españolas como Salamanca o Alcalá han sido convertidas por la fuerza de la tradición y de la Historia en paradigma representativo de España, de la ciencia y de la cultura. Su capacidad de convocatoria, de carácter universal, debe ser apoyada y aún fomentada por el Estado, como ocurre con Bolonia en Italia, Oxford en Gran Bretaña, Coimbra en Portugal, la Sorbona en Francia o Heidelberg en Alemania. Una autonomía económica indiscriminada y tajante puede dañar gravemente a aquellas Universidades enclavadas en zonas más pobres, causando con ello un daño muy grave a la imagen universitaria española que ellas representan de manera claramente insustituible».

Por otra parte, y siguiendo con las objeciones planteadas desde el G. P. Centrista, dos de sus diputados elevan respectivas enmiendas al Proyecto de Ley alzando su voz contra lo que consideran un atropello a las universidades privadas. Entienden que los centros privados no debieran precisar para su fundación de control parlamentario alguno. La argumentación se sostiene porque es innecesaria una intervención de los poderes públicos para su creación cuando estas universidades no van a recibir financiación pública alguna. En adición a lo dicho, entendían además que los Estatutos de las Universidades no debían someterse a la aprobación del Consejo General de Universidades.

Incluso algún diputado advierte de la posible fractura que puede empezar a abrirse entre las Facultades y las Escuelas Universitarias en materia de investigación. Defiende, por tanto, que «no hay razón alguna para presuponer que en una Escuela Universitaria no se pueda realizar investigación», habida cuenta de que la especialización según la Ley General de Educación alcanza a todos los graduados universitarios³⁷.

9. El final del viaje

La mera constatación del abultado número de enmiendas presentadas al Proyecto evita cualquier comentario en relación al mayoritario rechazo que la futura Ley de Autonomía Universitaria había generado en la práctica totalidad de las formaciones políticas, con inclusión de la formación en el poder quien —insistimos— presentó el mayor número de enmiendas.

De todo lo expuesto se desprende la falta de apoyos, de acuerdos y de consenso en relación a un capítulo absolutamente crucial para la educación cual era la de desarrollar un modelo de universidad compatible y en sintonía con la Carta Magna. Si, como tantas veces se ha repetido, el consenso, el acuerdo de los desacuerdos, se erigía en abanderado de la Transición, entonces —añadimos nosotros— la relación de univocidad consenso-proceso modélico se fracturaba al menos en lo concerniente a la universidad.

Desde octubre de 1978 hasta bien entrada la primavera de 1982, fecha en la que el Gobierno de la Nación no encuentra más salida que la retirada del Proyecto de Ley —todo lo cual significaba un fracaso en materia de legislación universitaria— iban a transcurrir cuatro largos años y otros tantos ministros sin que ninguno de ellos encontrara la fórmula para sacar a la universidad española del estado de prostración en el que se encontraba, pues así lo había reconocido la práctica totalidad de la comunidad universitaria³⁸.

Faltaba escuchar las explicaciones de Federico Mayor Zaragoza para retirar el Proyecto. El ministro llegará a reconocer que incluso dentro de la propia formación

³⁷ La Ley General de Educación recogía en su artículo 39.4: «Los estudios de especialización abiertos a los graduados universitarios de los distintos ciclos darán derecho a un certificado acreditativo de los mismos con los efectos profesionales que en cada caso se determinen».

³⁸ Como señalamos, durante el proceso que medió entre la conclusión del Proyecto de Ley y su definitiva retirada ocuparon la cartera de Educación los ministros José Manuel Otero Novas, Íñigo Cavero Lataillade, Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona y, finalmente, Federico Mayor Zaragoza, encargado este último de elevar el trámite de su retirada definitiva.

ucedista se produjeron voces discordantes sobre la actuación del Ejecutivo, todo lo cual era una muestra más de la descomposición del partido todavía en el poder, sin olvidar el importante papel que desempeñaron los grupos de la oposición³⁹.

Según confiesa Mayor Zaragoza, intentó hasta el último momento un acuerdo con la principal fuerza de la oposición —el G. P. Socialista—, intentando rebajar el alcance y contenido de algunos artículos de la Ley pero, muy a su pesar, los socialistas (reconoce el que fuera ministro) tenían ya tomada la decisión de no aceptar el ofrecimiento ministerial, con lo cual conseguirían *de facto* evitar la promulgación de la norma obligando al Gobierno a retirarla en Acuerdo de Consejo de Ministros con fecha de 16 de abril⁴⁰.

El ministro tuvo que escuchar en la Comisión de Educación duras críticas por la retirada de esta Ley. Desde el G. P. Mixto se le insinuó al titular de la cartera educativa que en último término lo que había demostrado el Gobierno de España era una falta absoluta de proyecto político propio, toda vez que la retirada de la Ley suponía una estrategia para destinar esfuerzos y caudales a la financiación de la enseñanza privada a través del Proyecto de Ley de Financiación de la Enseñanza⁴¹.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista recuerda al Gobierno que el Proyecto no ha salido adelante no ya sólo por las fuertes presiones dentro de su propio Grupo Parlamentario sino que, en la misma línea denunciada por el Grupo

³⁹ Cfr. Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 3479, n.º 28. Comisión de Educación y Cultura. Acta de la Sesión de la Comisión de Educación y Cultura: Sesión informativa monográfica del Ministro de Educación y Ciencia celebrada el 6 de mayo de 1982. El ministro reconoce que, en efecto, «En el seno del Propio Grupo Parlamentario de UCD se produjeron una serie también importante [...] de manifestaciones públicas, publicadas en la prensa, y en las cuales se hacía referencia a discrepancias importantes», p. 4.

⁴⁰ *Ibidem*. Las concesiones que estaba dispuesto a aceptar el Ejecutivo eran, entre otras, «al artículo 8º relativo al empleo y a la no discriminación por uso de la lengua y al derecho de expresarse en la lengua oficial del Estado; se referían al artículo 18, en el cual se indicaba que, en el caso de los Directores de los Departamentos e Institutos Universitarios podrían serlo, en defecto de los Catedráticos de Universidad, los profesores numerarios [...] Estas fueron, a grandes rasgos, las modificaciones —unas importantes y esenciales y otras simples retoques o redistribución del texto [...] y que fueron remitidas en el mes de abril, concretamente el día miércoles santo, a la consideración del Secretario General del Partido Socialista Obrero Español. Una semana más tarde, al considerarse que no era posible llegar al acuerdo que permitiera el apoyo parlamentario necesario para la tramitación de una Ley Orgánica, el Gobierno consideró que debía hacer uso de sus competencias a este respecto y proceder a la retirada de las Cortes del Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria», pp. 5-6.

⁴¹ *Ibidem*. La acusación del G. P. Mixto fue la de que «Desde nuestro punto de vista, la Ley de Autonomía Universitaria ha sido sacrificada para sacar adelante la Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria porque es precisamente a partir de determinado momento cuando algunos grupos parlamentarios con representación en esta Cámara, y que no estaban de acuerdo con el Dictamen de la Ley, anunciaron que el paquete educativo formaba un todo homogéneo y que no se podía dejar con sus votos en la Ley de Autonomía Universitaria para luego buscarlos en la Ley de Financiación de la Enseñanza Privada, y fue precisamente a partir de ese momento cuando se empezó a hablar, con mayor intensidad si cabe, de la retirada de la Ley [...] Se dice, se ha dicho, y se ha ratificado en el día de hoy por el señor ministro, que ésta era una norma imprescindible, ¿por qué se ha retirado? Evidentemente, todo se puede mejorar, pero también decía Machado que no hay nada que no sea imposable, y aquí, cada vez que se hablaba de mejorar la Ley, quizá nos encontrábamos en un momento en el que lo que se hacía era empeorarla, y en el colmo actual lo que ha ocurrido es ya el colmo de los colmos; a fuerza de mejorarla, empeorándola, lo que ha ocurrido es que la mejora que se ha producido es la retirada pura y simple», pp. 11-12.

Mixto, le recriminan la falta de carácter político, consecuencia directa de haber sido presa de los «lobbies» de la enseñanza privada⁴².

Los distintos grupos parlamentarios entenderán que la aprobación de medidas urgentes para la universidad española —presentadas en momento coincidente con la retirada de la LOAU— ha de ser interpretada como una maniobra de distracción política ante el descalabro que supuso estar cuatro años sin conseguir aprobar tan importante norma universitaria⁴³.

En definitiva, entendemos —con las consiguiente reservas— que en el capítulo universitario la acción parlamentaria o —si se quiere— su sentido de la responsabilidad y eficacia para acometer problemas que demandaban su resolución con inmediatez distó de poder ser considerada modélica.

10. A modo de conclusión

Lo indicamos al principio de este trabajo y lo queremos resaltar de nuevo en su parte postrera: sin duda, la Transición a la democracia fue un proceso lleno de lucidez y del que la bibliografía se ha encargado repetidamente de ensalzar sus virtudes. De la Transición política a la democracia en España podría decirse que cumple con la famosa aritmética moral enunciada por J. Bentham⁴⁴, según la cual la mayor felicidad del mayor número es la medida de lo justo y de lo injusto. Concurrieron, además, en la Transición española, *virtud y oportunidad*, dos de los principios señalados en la obra, ya clásica y fundamental, de Nicolás Maquiavelo⁴⁵. La atención se

⁴² *Ibidem*. Los socialistas entienden, en efecto, que «al retirarse el Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria el Gobierno no sólo ha roto los Acuerdos, sino que ha dejado a la Universidad en una situación imposible. Y precisamente esta situación imposible en que queda la Universidad española con la retirada de la LAU hace que el Gobierno comience a hablar y a proponer eso que se ha dado en llamar medidas urgentes», p. 25.

⁴³ *Cfr.* Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 3479, n.º 28. En él se indican la batería de medidas legislativas que tenía en cartera el Ejecutivo tras la errática vida de la LOAU. Las medidas propuestas son las que referimos a continuación, a saber: 1.º Integración, con fecha de 1 de octubre de 1982 del Cuerpo de Profesores de Escuelas de Bellas Artes en el Cuerpo de Catedráticos de Universidad; 2.º Integración con efectos económicos en la fecha de toma de posesión de los Agregados de Universidad en Catedráticos; 3.º Creación de 2.000 nuevas plazas de Profesores Ayudantes contratados con dedicación exclusiva, con fecha de octubre de 1982, para un periodo de cinco cursos académicos, y 1.500 plazas de Profesores Adjuntos contratados, con efectos de 1 de octubre de 1983; 4.º Plazas para Profesores contratados de Escuelas Universitarias; 5.º Creación del Profesor Asociado en régimen de contratación a tiempo parcial; 6.º Financiación complementaria de la investigación profesoral con dedicación exclusiva; 7.º 1.000 nuevas becas de personal investigador, 500 a partir de octubre de 1982 y 500 a partir de octubre de 1983; todas ellas por cuatro años y con una remuneración de 55.000 pesetas mensuales; 8.º Permanencia en la contratación de profesores universitarios a partir del 1 de octubre de 1982 por el periodo antes referido a excepción de los primeros contratados que lo serán por el tiempo de contratación que viene siendo arbitrado; 9.º Incremento de la dotación al Instituto de Ayuda a los estudiantes; 10.º Dotaciones universitarias para 1982 y 1983; 11.º Agilización de la organización presupuestaria y de inversión; 12.º Medidas de orientación para la Universidad y, 13.º Política universitaria tendente a evitar los defectos de los continuos traslados de profesorado.

⁴⁴ *Cfr.* BENTHAM, Jeremías: *Fragmento sobre el Gobierno*, Madrid, Aguilar, 1973.

⁴⁵ *Cfr.* MAQUIAVELO, Nicolás: *El Príncipe*, Madrid, Alianza Editorial, 2004. En palabras de Maquiavelo «[...] sin esa oportunidad la virtud de su ánimo se habría perdido, y sin dicha virtud la oportunidad habría venido en vano [...]», p. 55.

ha dirigido a sus aspectos más luminosos pero no podemos olvidar que toda luz proyecta sombras.

La Transición también tuvo las suyas. En lo que se refiere al capítulo educativo —excepción hecha del pacto constitucional que como es conocido también fue un difícil juego de equilibrios entre distintas concepciones de la educación a la que no nos hemos referido por elemental economía de espacio— no es fácil hablar de una política de consenso en términos categóricos. Nos explicamos:

Según nos refiere su propia etimología, el consenso es el acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos. Se podía convenir, además, en que siguiendo la lógica de funcionamiento parlamentario, basada en la correlación de fuerzas y el posibilismo político como fórmula política, habría de calificarse como consenso todo aquel acuerdo que conllevara al menos el consentimiento, la aceptación, en suma, de las dos principales fuerzas parlamentarias.

Las distintas comisiones del Congreso de los Diputados son un excelente observatorio de cuanto queremos señalar por cuanto se configuran como una representación a escala de la correlación de fuerzas políticas del arco parlamentario. ¿Cabría hablar de consenso cuando ni siquiera un órgano de mayor sencillez, siquiera sea por la composición de sus miembros, como la Comisión de Educación no fue capaz de servirse del consenso en relación a la mayor parte de las cuestiones abordadas? Al menos, se nos permitirá enunciar una duda razonable sobre el particular.

Un ejemplo de cuanto decimos, además de lo referido a la errática tramitación del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria que hemos venido indicando en este trabajo, lo encontramos en varias intervenciones de diputados de grupos parlamentarios de la oposición cuando indican que:

Nos parece que existen, con cierta habitualidad en esta Cámara, dos actitudes que nos parecen improcedentes a la hora de valorar la toma en consideración de una proposición o no de una moción. La primera es votar en contra de toda aquella iniciativa que no venga del Gobierno, y esta actitud nos parece fundamentalmente constreñir lo que es la iniciativa parlamentaria⁴⁶.

Las distintas formaciones políticas de la oposición presentaron una cantidad respetable de iniciativas legislativas que no fueron tenidas en consideración por el partido en el Gobierno.

La nómina de las importantes cuestiones que, por vía de iniciativa legislativa, presentaron los partidos de la oposición es considerable. De entre las muchas cuestiones educativas cabe reseñar, siquiera brevemente, algunas de cierto calado como sin duda lo fueron las relativas a la constitución de los consejos escolares, la autonomía de la universidad, el acceso a la docencia y la estabilidad del profesorado no numerario de los distintos niveles educativos, el estatuto de centros docentes, el estatuto del profesorado, la creación de órganos de gestión y control del Plan de impulso socioeducativo previsto en los Pactos de la Moncloa, las subvenciones a las empresas privadas de enseñanza...

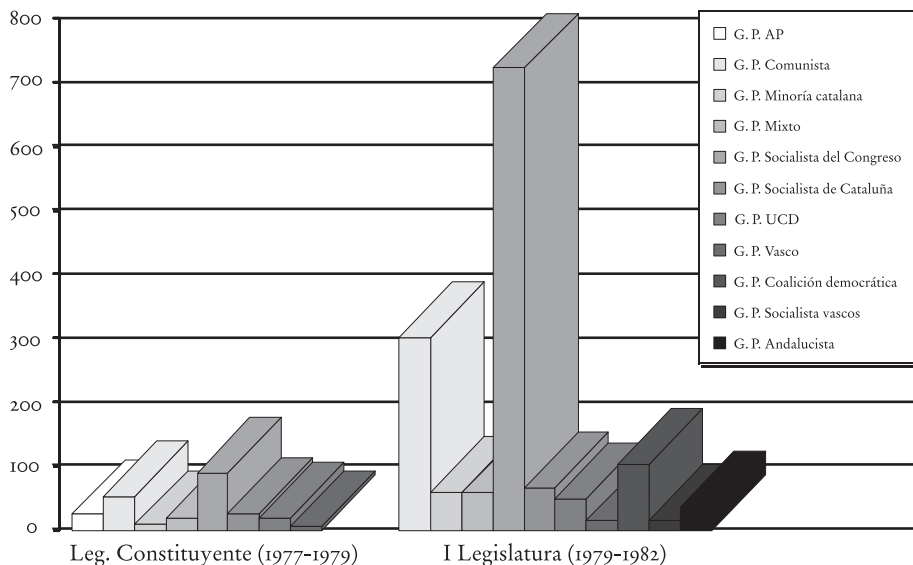
⁴⁶ *Cfr.* BOC, Comisión de Educación, jueves 23 de febrero de 1978, p. 774.

A pesar de lo referido con anterioridad, el Gobierno de aquella hora no comparte esta forma de hacer política de los grupos de la oposición. El propio ministro de Educación, en una de sus comparecencias en el pleno de la Cámara Baja, valoró el ingente trabajo de los partidos de la oposición relativo a su incesante política de presentación de proposiciones y proyectos de ley sirviéndose del mecanismo parlamentario ya citado previsto en el artículo 29 del Reglamento del Congreso pero, eso sí, no comparte ni otorga valor práctico a las iniciativas legislativas de aquellos grupos políticos.

Así señalará con firmeza que:

si bien la iniciativa legislativa está reconocida a todos los Grupos Parlamentarios, prácticamente, en la casi totalidad de los sistemas parlamentarios, el uso de este derecho se desarrolla de una manera muy cauta y prudente⁴⁷.

GRÁFICO II. Iniciativas parlamentarias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Congreso de los Diputados.

Como se puede observar de los datos expuestos con anterioridad, la iniciativa parlamentaria fue utilizada como herramienta legislativa en una proporción mucho mayor que la utilizada por el grupo parlamentario en el poder. De todo ello se desprende una sensación de cierto malestar en los grupos parlamentarios de la oposición, quienes fueron constatando que fueron apartados de la normalidad parlamentaria al no ser tomadas siquiera en consideración las múltiples proposiciones de ley propuestas.

⁴⁷ Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso*, Sesión Plenaria, 12 de abril de 1978, p. 1430.

Terminamos. Durante los años referidos en este trabajo (1975-1982) una parte nada despreciable de la actividad parlamentaria en materia educativa, la cuestión universitaria es un ejemplo de ello, estuvo atravesada por lo que Hobbes hubiera calificado como la elocuencia de la persuasión, que conduce a la victoria pero no a la verdad⁴⁸. Es decir, se produjo un avance en materia escolar importante pero, al mismo tiempo, justo es indicar que en muchas actuaciones parlamentarias cupo un mayor entendimiento entre las fuerzas políticas.

La Transición es la acción de pasar de un estado o modo de ser a otro distinto. Es un puente. Si está bien construido tendrá fortaleza para soportar cualquier carga, cualquier peso; pero si no lo está, si alguno de sus pilares presentan algún defecto de construcción o cálculo, puede comprometer la seguridad de quienes lo atraviesan —baste pensar al lector sólo como botón de muestra lo ocurrido con la firma, en aquel tramo de nuestra historia, de los Acuerdos de la Santa Sede en materia educativa, uno de los ladrillos más débiles de ese puente imaginario que fue la Transición en su dimensión educativa—. Claro está que cuanto hemos indicado en estas líneas se trata de una valoración sobre un hecho histórico pero estamos con Edward H. Carr cuando indica que toda historia —también la relativa a nuestro proceso de transición a la democracia— es siempre historia contemporánea y necesariamente valorativa⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. HOBBS, Thomas: *Del ciudadano y Leviatán*, Madrid, Tecnos, 2002. «El oficio de la elocuencia consiste en hacer que parezcan lo malo, bueno; lo perjudicial, útil; lo deshonesto, honesto, y es verdaderamente importante lograr que pase por justo aquello que no lo es, siempre y cuando que el orador estime que esto sirve a su intención. Es lo que llamamos persuadir [...] los retóricos nos enseñan que la elocuencia sólo tiene que ver con la verdad, como fin, de un modo accidental, y lo que se busca con ello es la victoria. Su misión no es enseñar a los hombres, sino persuadirlos», pp. 20-21.

⁴⁹ Cfr. CARR, Edward H.: *¿Qué es la Historia?*, Madrid, Barcelona, Ariel Historia, 2003, p. 94.

