

ESTATUTOS AUTONOMICOS DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS (1919)

CARLOS SAURAS HERRERA

Universidad de Navarra

En el siglo XIX, la Universidad española pasó a ser un organismo estatal más. Era el resultado de una intensa etapa de reformas en la legislación educativa de nuestro país.

A partir de 1900, la Universidad aparece con aspectos positivos, de crecimiento y desarrollo, pero también con sombras profundas. La atonía, el retraso, la rutina, la división ideológica y la falta de altura retratan muchas veces el panorama universitario. Junto a todo ello, afloran inquietudes y cuajan iniciativas. Quizás el aspecto más destacable sea el esfuerzo por dotar a la Universidad de un régimen autonómico. Los proyectos de ley de autonomía universitaria de los ministros García Alix (1900), Romanones (1901) y Santamaría de Paredes (1905), así como las asambleas universitarias de Valencia (1902), Barcelona (1905) y Madrid (1915), pusieron de manifiesto la voluntad autonomista de la inmensa mayoría de los estamentos universitarios y políticos. En este contexto se produce el intento más serio de autonomía universitaria: el Decreto de 21 de mayo de 1919, obra del ministro maurista César Silió. El Decreto puso en marcha una reforma que estuvo vigente desde mayo de 1919 hasta agosto de 1922.

El nuevo régimen supuso unas realizaciones concretas para la Universidad: elección de autoridades académicas, desarrollo del asociacionismo escolar, incremento de la vida cultural universitaria, etc. Pero la reforma autonómica trajo también consigo una gran polémica así como la oposición cerrada de sectores de ideología liberal, lo que hizo que, por encima de los componentes puramente pedagógicos o políticos, esta etapa constituya un claro ejemplo del enfrentamiento ideológico en que se movía la Universidad y el mundo de la cultura. La reforma del ministro Silió quedó truncada tras la salida de éste del Gobierno. El ministro Montejo, por un Real Decreto de 31 de julio de 1922, suspendía la autonomía universitaria¹.

¹ Para un estudio de la reforma Silió, SAURAS, Carlos: *Conservadores y liberales ante la autono-*

Este trabajo se va a centrar en los estatutos elaborados por las Universidades a raíz del Decreto de mayo de 1919. Aunque el proceso estatutario fue corto, sin embargo hubo que esperar a la segunda etapa ministerial de Silió para que, mediante el Real Decreto de 9 de septiembre de 1921, se aprobaran, con modificaciones, los estatutos elaborados por todas las Universidades.

Un estudio de los proyectos de estatutos preparados por las Universidades españolas pone de manifiesto que el interés por la autonomía no era algo ficticio. Asombra que de julio a octubre de 1919 todas las Universidades sin excepción realizasen su proyecto, con todos los pasos que esto suponía, sin que se pueda decir que se trata de improvisaciones. Los textos, en su aspecto de elaboración legal, fueron obra, en su mayor parte, de catedráticos de las Facultades de Derecho, contando naturalmente con las orientaciones generales que venían del propio R.D. de 21 de mayo, así como de los matices que cada claustro universitario quiso recalcar en su particular autonomía. Resulta de interés un estudio de conjunto de los estatutos para ver cuáles eran las preocupaciones que en ese momento predominaban en los centros educativos superiores de España².

Todos los estatutos tienen una estructura similar. Comienzan con una exposición de los pasos dados desde la aparición del R.D. de 21 de mayo hasta la aprobación del proyecto de estatuto por el claustro de la Universidad. A continuación aparece el cuerpo del proyecto, con los diversos títulos. Siguen al final los artículos adicionales y las peticiones que la Universidad eleva al Ministerio de Instrucción Pública³.

mía universitaria. La reforma Silió (1919-1922), tesis doctoral inédita, Universidad de Navarra, abril de 1983.

² Es interesante conocer el orden de aprobación de los estatutos por sus correspondientes claustros, así como los rectores que presidían las Universidades. La relación es la siguiente:

| FECHA | UNIVERSIDAD | RECTOR |
|--------------|-------------|------------------------|
| 2 julio 1919 | Zaragoza | Ricardo Royo Villanova |
| 31 julio | Santiago | Cleto Troncoso |
| 5 agosto | Valencia | Rafael Pastor |
| 5 septiembre | Valladolid | Calixto Valverde |
| 4 octubre | Sevilla | Gabriel Lupiáñez |
| 8 octubre | Murcia | José Laustau |
| 15 octubre | Granada | Federico Gutiérrez |
| 18 octubre | Oviedo | J. Arias de Velasco |
| 19 octubre | Salamanca | Luis Maldonado |
| 20 octubre | Barcelona | Valentín Carulla |
| 21 octubre | Madrid | José R. Carracido |

³ INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y BELLAS ARTES, Ministerio de: *El Nuevo Régimen de Autonomía universitaria*, Madrid, 1919. Talleres del Instituto Geográfico y Estadístico.

En cada uno de los títulos del proyecto se van agrupando los diversos campos objeto de regulación. Estos campos son, fundamentalmente, los siguientes:

1. *Personalidad y definición de la Universidad*: Se trata de una afirmación de la vocación autonómica de la Universidad correspondiente, así como de la descripción de los centros que componen el cuerpo universitario. Punto central es la afirmación de la personalidad jurídica.

2. *Organos de gobierno*: Se incluyen tanto los órganos unipersonales como los órganos de decisión colectiva. Se estudian las figuras del Rector, Vicerrector, Secretario General, Decano y Autoridades de Facultad. En cuanto a los órganos colectivos encontramos: comisión ejecutiva, juntas de Facultad, claustro ordinario y extraordinario y asamblea general de la Universidad. Se detienen especialmente la mayor parte de los estatutos en el estudio del claustro ordinario, que viene a ser el eje central de las decisiones corporativas.

3. *Profesorado*: Descripción de las diferentes categorías docentes: catedráticos numerarios, profesores encargados de enseñanzas, profesores extraordinarios, profesores auxiliares y ayudantes. Se precisa en cada caso sus obligaciones y derechos, así como también, en ocasiones, las percepciones económicas por el desempeño de su función.

4. *Régimen general de enseñanza*: Se trata de planes de estudio, horario y calendario escolar, metodología a utilizar, enseñanzas complementarias, etc.

5. *Escolares*: Disciplina, asociaciones estudiantiles y su participación en el gobierno de la Universidad, residencias de estudiantes, patronatos, etcétera.

6. *Personal administrativo y subalterno*: Descripción de las categorías, derechos y obligaciones, funciones.

7. *Instituciones complementarias*: Bibliotecas, museos, laboratorios, etcétera.

8. *Hacienda y patrimonio universitario*: Una de las claves de todos los proyectos de estatutos, pues los claustros eran perfectamente conscientes de que sin dotaciones económicas la autonomía sería una estructura vacía. Los textos recogen aquí, además de los derechos que les concede en el orden económico el R.D. de 21 de mayo, otros capítulos que consideran de importancia. Así, unos piden exenciones tributarias. Otros, la restitución de bienes que pertenecieron a la Universidad. Este será uno de los capítulos más modificados cuando se aprueben los estatutos por Silió, en septiembre de 1921.

Terminado el cuerpo del proyecto del estatuto, compuesto por los diversos títulos, viene a continuación una serie de *artículos adicionales*. Característica común a todos ellos es el procurar que la autonomía universi-

taria se implante de un modo rápido, una vez que el estatuto reciba la aprobación del Gobierno. También prevén los plazos de redacción de los reglamentos especiales que han de regir las diversas parcelas de funcionamiento de la Universidad.

Los proyectos de estatuto terminan con las *peticiones que se elevan al Ministerio*. Muchas de ellas son comunes a los diversos textos. Las podemos unificar en los siguientes apartados: a) Peticiones de índole económica, que constituyen el grueso de esta parte final de los proyectos. b) Que el R.D. de 21 de mayo llegue a ser ley de rango parlamentario. c) Que las Universidades puedan conceder el grado de Doctor con independencia del Estado. d) Que cada dos años se celebre un Congreso de las Universidades españolas, para mantener el contacto necesario en orden a la puesta al día. e) Necesidad de Residencias de estudiantes. f) Que sean las Universidades las que distribuyan las pensiones para estudios en el extranjero en sus correspondientes distritos. g) Que los escolares puedan hacer el servicio militar en los veranos. h) Que se conceda a las Universidades el beneficio de pobreza para litigar. i) Que los profesores gocen del descuento ferroviario para viajes, declarando a las Universidades «congresos permanentes».

El tema del doctorado será otro de los puntos problemáticos y, de hecho, objeto de modificación con motivo de la aprobación de los estatutos. El Estado se guardaba como atribución propia la expedición y percepción de los derechos correspondientes al título de Doctor.

La distribución de las pensiones de estudios en el extranjero era una alusión a la centralización que hasta el momento estaban sufriendo, a cargo de la *Junta para la Ampliación de Estudios*. Las Universidades querían llevar en este punto la autonomía hasta las últimas consecuencias.

A) LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA Y LA CULTURA CATALANA

Los dos estatutos que iban a tener mayor repercusión, por motivos universitarios y por motivos políticos, eran los de Barcelona y Madrid. Quizás por eso fueron los últimos en llegar al Ministerio de Instrucción Pública, el 20 y el 21 de octubre, respectivamente.

En la Universidad de Barcelona confluían los anhelos de la intelectualidad catalana sobre el futuro de la cultura autóctona. Sin embargo, el texto del estatuto de Barcelona no refleja en su contenido una desorbitada preocupación por el tema. El único punto que planteó dificultades, el de los idiomas, fue resuelto de un modo equilibrado en el artículo 21:

«El idioma de la Universidad será el castellano, oficial del Estado español y medio de relación de españoles e hispanoamericanos. El catalán podrá usarse en las Cátedras y Laboratorios dedicados al cultivo de las modalidades peculiares de la cultura catalana...»⁴.

En el sistema educativo se buscaba una línea progresiva, insistiendo en la «objetividad» de la actuación universitaria, la libertad del profesor en la tarea docente e investigadora y el sentido práctico de la enseñanza⁵.

B) EL ESTATUTO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL

El estatuto de la Universidad de Madrid sería el último en llegar al Ministerio y el que cierra la colección de textos elaborados por las Universidades. Un debate largo y denso ideológicamente había precedido a la redacción del articulado. En el claustro de la Universidad de Madrid estaban los mayores opositores a la reforma Silió. Tuvieron una participación muy importante en la polémica en la prensa y lo harían también en las discusiones parlamentarias. Sin embargo, la política de consenso y moderación del rector Carracido conseguiría sacar adelante el texto estatutario.

En su título primero —sobre la *personalidad*— la Universidad recordaba su carácter de «Central». Lo era, sobre todo, como foco orientador del pensamiento universitario español. La mayor parte del profesorado de las Universidades de provincias se habían formado en Madrid. Las figuras más destacadas de las diversas áreas científicas eran catedráticos de la Central. De aquí la enorme repercusión que tuvo todo lo que en la Universidad de Madrid se hizo a favor o en contra de la Autonomía Universitaria de Silió.

Si bien es cierto que el estatuto de Madrid fue el que más modificaciones tendría en el momento de la aprobación de los textos por Silió, también es cierto que el articulado se encuadra dentro del espíritu que

⁴ *Ibidem*, «Estatuto de la Universidad de Barcelona», p. 269, artículo 21. En la segunda parte del artículo la amplitud era todavía mayor: «En las tesis doctorales, además del castellano y del catalán, podrán usarse el galaico-portugués y aquellos otros idiomas que la Universidad acordare. En publicaciones de la Universidad podrá usarse cualquier idioma. Los profesores extraordinarios podrán emplear su idioma propio, siempre que así se acuerde al hacer el nombramiento».

⁵ *Ibidem*, «Estatuto Universidad de Barcelona», p. 268. Dice el artículo 11: «La actuación universitaria se orientará, en la medida de lo posible, en un sentido objetivo, conforme a la naturaleza de cada ciencia. En el ejercicio de la función investigadora gozará el catedrático de la más amplia libertad para el desarrollo de sus iniciativas. En las enseñanzas habrá necesariamente una exposición oral sintética (durante el tiempo que señalen los programas), prácticas y estudios directos de instituciones, cosas, textos, etc. (también durante el tiempo que señalen los programas), y, por lo menos, un trabajo propio realizado por cada alumno».

trajo el R.D. de 21 de mayo, a pesar de toda la lucha ideológica existente en el seno de la corporación universitaria madrileña. Las modificaciones principales que el ministro haría al texto serían de índole económica, lo cual se repite en otros muchos textos. Tal vez, la Universidad de Madrid era más tajante en sus planteamientos económicos:

«La Universidad gozará de la exención de toda clase de impuestos»⁶.

En el título 2.º sobre la *organización de la universidad* destaca la figura del *Consejo Universitario*, término peculiar del estatuto madrileño, similar a la comisión ejecutiva de otras Universidades. Estaba integrado por el rector, vicerrector, decanos de las Facultades y dos catedráticos elegidos por cada junta de Facultad. Las funciones del Consejo eran amplias y de él dependía la mayor parte de las decisiones que emanaban de la vida universitaria⁷.

El título 6.º está dedicado a los *títulos universitarios y pruebas de aptitud*. El primer artículo, el 135, sería modificado en el momento de la aprobación de los estatutos ya que la expedición del título de Doctor quedaba reservada al Estado, y no a la Universidad como era la intención de los redactores del texto de Madrid. Por otra parte, la Universidad contemplaba la posibilidad de creación de nuevos títulos, en la línea de dotar a la enseñanza superior de una mayor eficacia formativa:

«Las Facultades podrán proponer, y la Universidad crear, títulos universitarios especiales correspondientes a enseñanzas u órdenes de estudios distintos de los conducentes a la obtención de los títulos que existen en la actualidad»⁸.

Aspecto destacable del título sobre *disciplina académica* es el que recoge el artículo 155. Se prevé la denuncia de los estudiantes contra catedráticos, bien por desconsideración de éstos hacia los escolares o bien por carencia de condiciones para la docencia. El artículo 157 del mismo título se refiere, sin citarlo, al fuero académico⁹.

⁶ *Ibidem*, «Estatuto Universidad de Madrid», p. 283, artículo 1.º.

⁷ *Ibidem*, «Estatuto Universidad de Madrid», p. 287, artículo 21. Los catedráticos elegidos lo eran uno por la mitad más moderna del colectivo docente y otro de la más antigua. Los cargos duraban seis años y se renovarían por mitades cada tres años.

⁸ *Ibidem*, «Estatuto Universidad de Madrid», p. 304, artículo 136.

⁹ *Ibidem*, «Estatuto Universidad de Madrid», p. 306. El artículo 155 establece el siguiente mecanismo: «El Presidente de la Federación de las Asociaciones de estudiantes de cada Facultad podrá, en representación de los mismos, presentar denuncia, individualmente firmada por la mayoría de los alumnos de una Cátedra, contra cualquier miembro del personal docente adscrito a la misma, concretando en ella hechos que constituyan infracción de las disposiciones vigentes o que indiquen

Con la entrega del estatuto de la Universidad de Madrid, el 21 de octubre de 1919, se cerraba un período decisivo en la historia universitaria de España. Fue sobre todo ocasión de examen para las propias Universidades, que se replantearon sus objetivos y necesidades en el marco de la nueva situación legislativa que el Decreto Silió propiciaba. Esta reforma había supuesto un intento de dotar a las Universidades de un régimen autónomo de gobierno. Además, la elaboración de los estatutos —por el corto plazo de tiempo transcurrido y por el contenido de los textos— ponía de manifiesto un interés sincero por la autonomía universitaria y un deseo firme de superar el funcionamiento deficiente de la enseñanza superior.

La suspensión de los estatutos y de la propia reforma autonómica, en julio de 1922, sería consecuencia de la grave crisis política, ideológica y social, que hacía imposible el llevar a cabo la mayor parte de las iniciativas reformistas emprendidas.

desconsideración manifiesta hacia los escolares o carencia de las consideraciones que su cargo requiere. El Reglamento de disciplina determinará la forma en que esta denuncia se tramite». El artículo 157 establece que la fuerza pública sólo podrá actuar en el interior de los establecimientos universitarios a requerimiento de la autoridad académica.