

## A autonomía das universidades galegas e a súa relación coas comunidades autónomas\*

Decano da facultade de  
Dereito da Universidade  
de Vigo

**Luis Rodríguez Ennes**

“**E**n el momento actual –escribía nun interesante libro sobre *Administración Universitaria*, aparecido en 1971, Alberto Moncada– aparte del problema semántico, de cómo cada uno entiende las palabras ‘autonomía’ y ‘autogobierno’, se plantean, sobre todo, cuestiones concretas, alumbradas por dos principios de casi universal aceptación. Uno es que la enseñanza superior, la Universidad, no puede dejar de ser de alguna manera controlada por la sociedad, cuyas necesidades satisface y cuyas rentas disfruta. Y otro, que es muy deseable el grado máximo de independencia de los centros, entendida como una libertad para responsabilizarse del cumplimiento de unas metas ampliamente consentidas por la sociedad”.

¿Como conciliar, pois, a tan desexada autonomía, co necesario control social? E é que, non cabe dúbida de que no ámbito universitario “autonomía” foi a palabra máxica por excelencia. Tódolos seus males lle eran atribuídos sistematicamente ós perfdos designios do ministerio en cuestión. Á parte dos loables

\* Conferencia pronunciada polo Prof. Dr. Luis Rodríguez Ennes, dentro do marco dos cursos de dereito público galego que se organizan en desenvolvemento do convenio de formación de xuíces e maxistrados asinado entre o Consello Xeral do poder xudicial e a Xunta de Galicia. Santiago-Pontevedra, febreiro 1994.

esforzos dos seus titulares por consolidar este modelo, xogaba sempre ó seu favor a tendencia inconsciente de identifica-los problemas da universidade e as solucións razoables correspondentes, cos problemas da Universidade de Madrid, e as solucións que a súa patolóxica constitución esixise. Toda a normativa universitaria se realizou a través dun angosto ollo de pechadura que, para colmo, ofrecía como campo de exploración dubidosamente arquetípico un dos exemplos universitarios máis macrodisparatados que imaxinarse poida. O resultado era delicioso: os problemas do numeroso resto das universidades españolas quedaban fóra do campo visual e, por tanto, sen solución razoable; pero para dar máis ambiente, as "solucións" ós problemas madrileños chovían sobre a periferia como sarabia, provocando gratuitamente novas traxedias. Non é de estrañar que entre unhas e outras cousas, a "autonomía" se ansiara como unha panacea.

Nesta tesitura eran xa tres os elementos que entraban en xogo. O Estado centralista aparecía como inimigo inevitable da autonomía universitaria. Pero, ó mesmo tempo, as propostas de contratación de profesorado en cada universidade parecían xustificar un medo cerval a determinados aspectos da dita autonomía. O perigo dun "provincianismo" que esgotara o alento científica, e dun xogo de intereses localistas que confundisen expediente académico con partida de nacemento, levaba a pedirlo auxilio dos corpos estatais –coas súas oposicións– para salvarla "obxectividade científica". A autonomía da universidade esixiría, pois, acabar coa tutela madrileña da Universidade; pero tamén era preciso deixar a salvo da debilidade das autonomías universitarias todo o relativo á selección do profesorado. E é que non podo estar de acordo coa idea, tan estendida entre os compoñentes do estamento universitario, de que a organización para a cultura ou a investigación sería como un mundo á parte que rexeitaría calquera intromisión de fóra. E non concordo con tal punto de vista, por algo moi elemental que vou tratar de expoñerlles en dúas palabras. O cal non impide que eu mesmo entenda desexable un grao de autonomía para a universidade, que a deixe a cuberto dos pequenos pero alborotadores combates da política menor. E non estou de acordo con esa pretensión de separación porque a situación de ausencia total de control leva consigo hábitos de irresponsabilidade, tan abundantes por desgracia nos diversos chanzos da universidade española.

Son consciente, pois, de que o concepto de autonomía é un concepto esencialmente demarcado e limitado. Estamos, sen dúbida, por definición, ante un concepto angosto. Nada ten que ver a autonomía dos entes territoriais e caracterizados pola plu-

ralidade dos seus fins coa das universidades. A LRU parte dun concepto no que se confunde "autonomía universitaria" con "comunidades autónomas". A autonomía universitaria non se entende –como don Francisco Giner– como emancipación dunha innecesaria tutela a cargo do Estado. Mantense máis ben a dependencia universitaria, aínda que agora xa non só respecto ó Estado central, senón tamén respecto do ente autonómico. E iso por unha interpretación, ó meu xuízo nesgada, do artigo 27.10 da Constitución: **"Recoñécese a autonomía das universidades, nos termos que a lei estableza"**. Así como para as rexións, por exemplo, as leis encontran un límite na autonomía, para as universidades, pola contra, a autonomía atopa un límite claro na lei. As leis delimitan innegablemente, por tanto, este principio organizativo en que consiste a autonomía universitaria a teor da Constitución. Hai que evitar que o reforzamento da idea autonómica da universidade, establecendo vasos comunicantes coas autonomía rexionais, poida en parte estar animado pola intención de montar unha estratexia local de consolidación de posicións.

Estamos falando de autonomía universitaria e non de independencia, o cal quere dicir que a universidade, como servicio público, ten que vir regulada nas súas liñas mestras pola sociedade a través das institucións que a representan e a quen corresponden tamén esixir contas materiais e morais sobre a xestión que realizar. De aí que en tódalas nacións lles corresponde a instancias públicas superiores defini-las liñas mestras do complexo universitario. A universidade, posteriormente, e a través dos seus estatutos, completará a armazón definitiva concretando o *modus operandi*.

As leis universitarias, con todo, non poden afectar, sen desnaturaliza-la institución, á liberdade de ensino e investigación, aínda que si definir cales son os aspectos que máis lle importan á sociedade, homologando títulos e concedendo subvencións. Tampouco os pronunciamentos xerais poden, sen desvitaliza-la institución, sufocar esta con decisións pormenorizadas. A autonomía supón autorresponsabilidade e é antinómica con centralismo e dirección xerárquica. Non se trata, pois, de reclama-la pervivencia dun dogma, senón de darlles ás universidades a flexibilidade de xestión que garanta a liberdade intelectual, á par que a súa propia eficacia como servicio público.

A longa historia da universidade occidental, contemplou un longo desfile de formas de organización do máis diverso tipo: fundacións públicas, privadas, rexias, relixiosas, municipais, estatais, empresas, organismos administrativos, corporacións de profesores sós, de profesores con estudantes, profesores como

profesionais libres ou como empregados laborais, ou como funcionarios; organizacións rozando o límite da informalidade ou estrictamente burocratizadas. O panorama occidental sobre organización universitaria está fracturado en dous grandes modelos, en certo modo contrapostos. En primeiro termo está o modelo continental europeo, no que, como resposta ás demandas estudiantís de 1968, se alzarem un principio de conxestión dos órganos universitarios, poñéndolle fin á universidade dos catedráticos, e asignándolle participación na xestión a estratos docentes inferiores ó de catedráticos ou profesores ordinarios, ós estudantes e ata ós funcionarios administrativos (incluso a organizacións sociais, sindicais e políticas externas), por unha parte, e, por outra, acentuouse unha intervención dos poderes centrais e rexionais baixo a capa da planificación do ensino e da investigación e da aseguraza dun dereito ó estudio por parte dos cidadáns aptos.

O segundo modelo é o anglosaxón, inglés e norteamericano. Sen prexuízo de importantes diferencias entre eles, teñen en común o mantemento da estrutura fundacional gobernada por padroados de leigos, aínda que cun crédito de confianza moi extenso confiado ós profesores de primeiro nivel, que son os que normalmente designan a eses padroados ou, polo menos, participan na súa designación. O Estado (os membros da Federación ou o da Unión, de se-lo caso) non planifica directamente a actividade educativa ou de investigación a este nivel de ensino, pero a vía subvencional, de importancia crecente na economía das universidades, produce un certo vínculo, máis ou menos estricta, ás directrices políticas dos titulares dese poder financeiro, tal acontece no Reino Unido a partir da "Great Education Reform Bill" que realiza unha planificación moito máis directa.

Á vista desta situación de pluralismo, debemos inferir que ningunha desas formas parece se-la expresión dunha esencia inmutable, precisamente porque non existe unha organización inmutable e canónica. Con todo, debemos tratar de identifica-lo principio oculto que lles permitiu ás universidades cumprilas súas funcións esenciais baixo estruturas tan diversas e variables. E ese principio é, xustamente, o que chamamos de autonomía universitaria. Toda organización ten unha estrutura externa, pero tamén unha función á que esa estrutura debe servir. A función xeral da universidade é a formación dos profesionais e dos científicos superiores, pero dentro dun ensino constantemente posto en cuestión, ela mesma, aberta á investigación e ó cambio permanentes, plural e non dogmática, unida, por tanto, inescindiblemente á elaboración da ciencia. É, como xa notamos, a

verdadeira función crítica dunha sociedade, curiosa pero esencialmente vinculada á formación dos profesionais e científicos superiores.

Neste sentido, a autonomía universitaria hai que vinculala, como o seu "contido esencial", co cumprimento desa función crítica. Autonomía universitaria quere dicir, en primeiro termo, pois, liberdade dos docentes para poñer en cuestión a ciencia recibida, para investigar novas fronteiras do cognoscible, para transmitir versións propias da ciencia e incorporación desa liberdade no proceso formativo. A autonomía universitaria fai, polo tanto, referencia inicial á autonomía crítica e ensinante do docente, *sine qua non*. Pero establecido o cal, é evidente que esa liberdade crítica e ensinante requirirá un apoio institucional concreto que as faga posibles. As estruturas universitarias son e teñen sido diversas, irreductibles a un modelo formal determinado, vímoloxa, pero calquera delas, desde o seu peculiar sistema, deberá facer posible que o que se acha no seu seo sexa ciencia precisamente e o que se ensina se faga co espírito crítico da permanente posta en cuestión do recibido.

Esa probabilidade resultará algunhas veces das mesmas normas universitarias, pero outras moitas dos costumes dos hábitos, ou das regras relativas ó funcionamento da carreira docente. Por exemplo: na universidade francesa anterior á Lei Faure de orientación de 1968, que iniciou a serie das reformas posteriores á revolución estudiantil dese ano, e tamén nas universidades dos países latinos que seguían un modelo análogo, os profesores eran puros funcionarios. As leis non acostumaban especificar a súa exención do deber xerárquico xeral ó que os funcionarios están sometidos no seo da organización administrativa, pero era admitido por un consenso tácito esa exención no exercicio das súas funcións docentes e investigadoras. Por outra parte, as regras relativas á selección do profesorado dábanlle participación predominante ó xuízo polos pares, que se guiaban pola súa libre convicción sobre os méritos científicos. O desenvolvemento temperán da idea dunha liberdade de cátedra no século XIX excluíu a posibilidade de controlar ideoloxías do profesorado (desde a política ou desde concepcións relixiosas ou científicas determinadas; pénsese no que significou a entrada nas universidades do evolucionismo). No seo dunha estrutura administrativa burocrática aniñaba, pois, unha real autonomía universitaria.

Agora ben, a fórmula anterior, se non se complementase, resultaría en exceso esquemática e formal. O valor "autonomía universitaria" ten, en efecto, ese contido primario: asegura-la actitude crítica e investigadora do docente e facer posible que esa

actitude ante a ciencia que ensina sexa na que precisamente se formen os escolares. Dito isto, imos enunciarnos algúns principios xerais arredor dos cales poderemos reflexionar sobre as consecuencias dese aserto básico, segundo o cal a verdadeira autonomía non é un don gratuito co que as universidades contan en todo caso, senón un obxectivo que alcanzar e que pode ser facilitado ou obstruído.

a. Por de pronto, resulta claro que o obxectivo final desa autonomía, como aseguranza da función crítica da universidade, resulta favorecido se non se ordena a esta como unha simple dependencia dunha organización máis xeral (o Estado, ou o Ministerio de Educación, dentro del ou a Comunidade Autónoma e a Consellería correspondente), senón como unha *universitas* independente. Este é, xustamente, o peso da tradición occidental fóra deses excesos organizativos que xorden do modelo administrativo francés do século XIX, e esa é, como é ben sabido, a orixe mesma da palabra universidade, que alude a unha corporación independente, ben de carácter fundacional, ben sobre a base corporativa estrita de mestres ou de mestres e escolares. Esa fórmula fixo, pois, as súas probas seculares e hoxe revélase-nos como insubstituíble. Os países latinos, que a abandonamos circunstancialmente, retornamos á mesma coas leis posteriores a 1968, que proporcionaron, por de pronto, esta ganancia indiscutible.

b. A consideración de cada universidade como unha organización independente e autocéfala, con personalidade xurídica propia, dicimos os xuristas, non ha de ser un puro dato formal, senón que debe apoiarse nun substrato real e positivo e, ademais, ha de expresarse nunha capacidade de autoorganización e de autodecisión. A unha organización destes trazos é ó que os xuristas acostumamos reserva-lo cualificativo de autónoma e ó que o sentido orixinario do termo alude (autonormación), aínda que eu estime agora, como xa expresei, que un último reducto de autonomía universitaria é capaz de manterse aínda sen o apoio dunha independencia xurídica e formal.

Os problemas comezan en canto se intenten precisa-los dous temas básicos xa aludidos, do substrato real desa independencia e do contido material das súas facultades regulativas. O primeiro tema condúcenos a dúas fórmulas distintas que son as que se reparten hoxe o mundo occidental: a fórmula de base fundacional que foi historicamente a primeira, sobre a base de cartas reais ou pontificias e que continúa sendo substancialmente a do mundo anglosaxón; e a fórmula de base corporativa ou participativa (corporación de mestres ou de mestres e escolares), ta-

mén historicamente prestixiosa e hoxe recollida substancialmente nas leis europeas de reforma posteriores a 1968. Pola súa vez, esta última fórmula cuestiona dous problemas non susceptibles dunha solución abstracta e sobre a infinidade de variantes dos cales resultaría agora van deterse: corporación dunha soa clase xa depurada ou superior de docentes, ou tamén dos que van en camiño de chegar a esa clase final ou que colaboran nas tarefas da mesma, en primeiro termo; máis os alumnos, e en que proporción; máis o do persoal administrativo e a través de qué taxas; máis, en fin, representacións sociais externas, procedentes da sociedade mesma, cáles e en qué grao de intervención e participación. Todo iso resulta en exceso abstruso, ben se comprende, para poder ser discutido en termos abstractos e xerais. A adopción, a configuración e a modulación dun modelo concreto, partindo dunha desas posibles bases ou mesturándolas, e en qué dose e termos concretos, foi a obra das recentes leis de reforma dos distintos países continentais, a incidencia nos tecidos universitarios existentes dos cales determinou unha das máis notorias conmocións da xa longa historia universitaria.

Nos modelos corporativo-participativos configurados polas leis continentais de reforma sempre está presente o principio fundacional dunha maneira incluso preponderante, a través dos verdadeiros fundadores e sustentadores dos centros, que son o Estado ou as comunidades autónomas, a posición das cales lles permite reservarse poderes de intervención non pequenos, os que administran o Ministerio de Educación ou a correspondente consellería.

As leis universitarias enmarcan coidadosamente estes centros, configuran elas os seus órganos, a súa composición e as súas competencias, condicionan plans ou aprobacións no desenvolvemento dunha boa parte da súa actividade, outorgan fondos con asignacións específicas, condicionan con algún rigor a formación e o movemento do seu persoal docente e discente, incluso da organización das súas propias ensinanzas. De feito, non é difícil concluír nunha maior independencia e liberdade das universidades anglosaxonas de tipo fundacional que as que lles queda ás universidades corporativo-participativas, que aparecen sempre enmarcadas nunha estreita malla normativa coas que as entidades públicas que a sosteñen se cobran este sostemento.

Hoxe este feito é vivido de maneira especialmente intensa pola maior parte das universidades europeas continentais, que descubriron que non gañaron coa busca do seu substrato real de autonomía no principio participativo unha maior independencia real, senón en ocasións o contrario (rixideces, controis, bu-

rocratización, exercitados, ademais, por quen non ten contacto co "núcleo esencial" autonómico que xa precisamos, por quen experimenta a actuación de intereses políticos ou locais ou persoais tantas veces contradictorios co devandito núcleo). O corporativismo conduce na práctica a disfuncións graves e, por de pronto, a unha potenciación do socio superior, o que paga, que é o Estado, logo de lles deixar ós outros partícipes que se entreteñan na persecución de pequenos intereses menores, sen relación, ou incluso en contradicción, co que verdadeiramente importa, que é a liberdade e o desenvolvemento da ciencia. Entendo que, aínda tan cedo, o modelo participativo europeo posterior a 1968 demostrou graves inconvenientes e os seus malos resultados, de xeito que parece inescusable que se abra un novo período de reforma da reforma, se se quere evitar unha verdadeira degradación substantiva. O *Bill* inglés de 1988 é xa unha mostra desta terceira xeración de leis universitarias liberadas dos complexos menos consistentes de maio de 1968.

Este predominio virtual do Estado no sistema participativo, única instancia portadora ás veces de intereses non parciais no conglomerado de representacións heteroxéneas, é un resultado paradoxal, que tamén debe ser corrixido.

Detereime un momento nun punto delicado, o da capacidade das universidades para selecciona-lo seu propio persoal docente e discente. A selección do persoal docente debe facela a propia comunidade científica. Sen un *corpus* académico preparado, ilusionado, traballador, non hai universidade, simplemente, no sentido estricto no que concretámo-la súa función; o prestixio dunha universidade é o do seu profesorado e non o da suposta perfección dos mecanismos representativos. Agora ben, só a "comunidade científica" é capaz de axuizar obxectivamente os seus membros, pois só é no seu seo onde a ciencia se produce, se desenvolve e cambia. A selección debe atribuírselle, directa ou indirectamente, a esa comunidade científica como *corpus* que excede necesariamente dun certo departamento ou dunha certa persoa. O intento de desautorizar ese procedemento, que ten sido o tradicional da universidade, con epítetos fáciles como os pexorativos de "cooptación elitista", "cacicatos" e análogos non adoita ser senón un intento de esconder intereses moi menos respectables que o da ciencia. É obvio que cada universidade debe coñecer e valora-las necesidades e as oportunidades de cada situación e de cada nova provisión, pero será un erro articular desde esta consideración calquera sistema que exclúa a "comunidade científica" no recoñecemento dos que son os seus verdadeiros membros.



En canto á selección dos estudantes, a cuestión complicouse pola famosa e manifesta masificación estudiantil. Os estados fixéronse valedores dun recoñecido dereito xeral ó estudio de tódolos cidadáns e, baixo a capa da “planificación” acabaron por impoñerlles ás universidades o número dos seus estudantes, cotas, incrementos, directamente ou indirectamente, polo manexo do instrumento financeiro ou subvencional.

A autonomía administrativa apóiase primeiro sobre unha certa autonomía financeira. En principio, as universidades, o persoal das cales está pagado polo Estado ou polas comunidades autónomas, poden utiliza-lo persoal e os créditos de funcionamento que tales entes lles atribuíron da forma que elas xulguen máis útil, xa que os controis financeiros funcionan teoricamente só *a posteriori*, co fin de verifica-la regularidade material e xurídica das contas. De feito, os textos regulamentarios de aplicación foron menos liberais do que a lei permitía esperar. Sucede a miúdo que, cando o Estado ou a Comunidade Autónoma outorga novas prazas de persoal ou novos créditos, faino con vistas a unha utilización determinada que se lle impón de feito á universidade. Pero aínda hai máis: con frecuencia os mesmos universitarios chaman á autoridade política no seu auxilio; ocorre, en efecto, que certas disciplinas minoritarias na universidade se queixan de que as disciplinas maioritarias acaparan os créditos e as prazas dispoñibles. De feito, como o presuposto do Estado ou da Comunidade Autónoma é a fonte de financiamento case exclusiva, a Administración competente promulgou certas regras obxectivas co fin de evita-las incesantes querelas sobre repartimento dos créditos, que relacionan o volume destes co número de estudantes, coa importancia dos locais, etc.

A mellor maneira de concilia-los dereitos do Estado (é dicir, dos contribuíntes que financian a universidade) coa autonomía das universidades sería, sen dúbida, que cada universidade fose titular dunha carta contractual na que se definisen as ensinanzas e os campos de investigación que asume e os medios que recibirá para este fin, engadindo, suprimindo ou revisando o que fose necesario. Deste xeito quedarían definidas as responsabilidades de cada un. Pero este sistema contractual non encontra partidarios nin no Goberno, que prefire as actuacións de autoridade ás actuacións contractuais, nin na maioría dos universitarios, que non están preparados para discusións e formas de xestión moi próximas ás que se observan en materia de concesión de servizos públicos.

O artigo 27.10 da Constitución afirma, como nos consta, que se recoñece a autonomía das universidades nos termos que a lei

estableza. Trátase agora de analizar non a intensidade posible desa regulación legal, senón cal ha de ser esa lei e as relacións "en abstracto" coa normativa estatutaria propia das universidades.

Temos que partir aquí dun dato importante: non se atopan referencias ó ensino universitario en ningunha das dúas relacións que serven de base para construí-lo repartimento de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas (arts. 148.1 e 149.1 da Constitución). Haberá que acudir a outros enunciados materiais da Constitución para descubri-lo código que propicia ese repartimento.

Estes enunciados poden ser: a) as condicións básicas que garantan a igualdade de tódolos españois no exercicio dos seus dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais (art. 149.1.1.); b) as bases do réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos funcionarios, así como o procedemento administrativo (art. 149.1.18); c) o fomento e coordinación xeral da investigación científica e técnica (art. 149.1.15); d) a regulación das condicións de obtención, homologación e expedición de títulos académicos e profesionais e normas básicas para o desenvolvemento do art. 27 da Constitución, co fin de garanti-lo cumprimento das obrigas dos poderes públicos nesta materia (art. 149.1.30).

A distribución de competencias entre Estado e comunidades autónomas artículase en torno a estes enunciados, todos eles correspondentes a materias sobre as que ten competencia exclusiva o Estado. Singularmente se observa que as comunidades autónomas de autonomía inicial plena, de acordo coas previsións dos seus respectivos estatutos poderán desenvolver-la lexislación básica do Estado nas cuestións ás que se refire o artigo 27 da Constitución. Concretamente, e polo que respecta a Galicia, o artigo 31 do seu Estatuto de autonomía establece: "É da competencia plena da Comunidade Autónoma galega a regulación e administración do ensino en toda a súa extensión, niveis e graos, modalidades e especialidades, no ámbito das súas competencias, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución e nas leis orgánicas que, conforme ó apartado 1º do artigo 81 da mesma, o desenvolvan; das facultades que lle atribúe ó Estado o número 30 do apartado 1 do artigo 149 da Constitución, e da alta inspección necesaria para o seu cumprimento e garantía "Efecto semellante operaron as leis orgánicas de transferencia ás comunidades autónomas de Valencia e Canarias. Pero foron os profesores Leguina e Ortega os primeiros en pronunciarse acerca das materias de índole universitaria a competencia

normativa das cales lle foi reservada pola Constitución ó Estado. Estas materias poderían ser:

- a)* En aplicación do artigo 149.1.1: condicións básicas de acceso dos estudantes ós centros universitarios; condicións básicas de mobilidade e traslado dunhas universidades a outras, tanto de estudantes como de profesores, con prohibición expresa dun trato discriminatorio; condicións xerais de permanencia dos estudantes nos centros universitarios, con especial referencia ó número mínimo e máximo de probas avaliadoras, réxime disciplinario básico.
- b)* En execución do artigo 149.1.15: medidas de fomento da investigación universitaria e a súa coordinación noutros centros de investigación científica e técnica extrauniversitarios.
- c)* En desenvolvemento do artigo 149.1.18: aspectos básicos do réxime xurídico das universidades, dos seus funcionarios docentes e do procedemento administrativo para a emanación de actos xurídicos.
- d)* En aplicación do artigo 149.1.30: requisitos necesarios de aptitude para obter a condición de profesor universitario nas súas diferentes categorías e sistema básico de selección de profesorado polas universidades; contido mínimo indispensable dos plans de estudo; duración mínima do ensino nos seus distintos graos; probas obxectivas mínimas para a colación de títulos académicos.

Pola súa parte, as comunidades autónomas poderían, en función das previsións dos seus respectivos estatutos, de acordo cos autores citados, exercer competencias comprendidas en tres niveis:

- a)* Competencia legislativa compartida para desenvolver as normas básicas dictadas polo Estado.
- b)* Competencia legislativa e regulamentaria exclusiva para regular tódolos aspectos do ensino universitario, ou se se prefire, tódolos elementos do servizo público universitario non expresamente reservados ó Estado polo texto constitucional. Así, o artigo 1º da Lei 11/1989, do 20 de xullo, de ordenación do sistema universitario de Galicia, dispón: "A presente lei desenvolve o sistema universitario de Galicia. É obxecto desta lei establece as bases de ordenación, territorial, funcional e financeira do sistema universitario de Galicia, así como os criterios para a implantación de novas titulacións e a creación dos correspondentes centros, tendo en conta as características e esixencias demográficas, científico-educativas, socioeconómicas e socioculturais da sociedade galega".
- c)* Competencias exclusivas de execución e xestión do servi-

cio público universitario (excepción feita da alta inspección), incluída a titularidade das universidades públicas existentes no territorio de cada Comunidade Autónoma. O artigo 3º do precitado texto legal, establece: "Créanse por esta lei a Universidade de Vigo e a Universidade da Coruña. O sistema universitario de Galicia estará constituído pola Universidade de Santiago de Compostela, a Universidade da Coruña e a Universidade de Vigo. Encoméndaselles ás tres universidades o servicio público do ensino superior en Galicia, mediante o exercicio da docencia, o estudio, a investigación e a creación do coñecemento".

Interesa aquí facer unha precisión no sentido de que a distribución de competencias Estado-comunidades autónomas nesta materia encontra unha importante matización no feito de que a Constitución garanta a autonomía das universidades. Isto vai actuar como contrapeso tanto do Estado como da Comunidade Autónoma. A autonomía das universidades impón, ó dicir do prof. Nieto, un equilibrio delicadísimo dos distintos principios, suxeitos e intereses afectados, e pode resumirse así: a) A competencia estatal encóntrase limitada pola autonomía universitaria e polas eventuais transferencias realizadas en favor das comunidades autónomas; b) as eventuais competencias das comunidades autónomas atópanse igualmente limitadas pola autonomía universitaria e polas facultades intransferibles que lle corresponden ó Estado en protección dos intereses xerais; c) a autonomía universitaria atópase limitada pola natureza de servicio público que ten o ensino universitario e que se expresa na competencia administrativa dos poderes públicos.

Este equilibrio entre principios e suxeitos ten o seu reflexo no artigo 6 da LRU cando dispón que as universidades se rexerán pola presente lei, polas normas que dicten o Estado e as comunidades autónomas no exercicio das súas respectivas competencias e polo seus estatutos.

O prazo da distribución de competencias en materia universitaria entre o Estado e as comunidades autónomas conta cun ingrediente necesario: a autonomía que a Constitución lles recoñece ás universidades. Desta realidade é consciente e se fai eco o Tribunal Constitucional cando declara na súa Sentencia 26/1987, do 27 de febreiro, fundamento xurídico 11: "en materia universitaria o repartimento de competencias presenta unha estrutura peculiar respecto da doutros sectores, consistente en que ás competencias do Estado e das comunidades autónomas hai que engadírille-las derivadas da autonomía das universidades que limitan necesariamente aquelas".

Trátase, pois, dun repartimento a tres bandas, situadas, iso si, en distinto plano, pero cada unha delas necesaria de acordo coas previsións da Constitución e dos estatutos de autonomía respectivos. A determinación de cando unha norma do Estado ou da Comunidade Autónoma configura de modo lexítimo a autonomía universitaria é tarefa de deslinde que non sempre resultará sinxela.

Para esta tarefa haberá que acudir á Constitución en canto que esta reconece a autonomía das universidades e senta as bases da distribución de competencias entre Estado e comunidades autónomas. Distribución, que polo que respecta a Galicia, queda patentemente establecida polo artigo 31 do seu Estatuto de autonomía e pola Lei 11/1989, do 20 de xullo, de ordenación do sistema universitario de Galicia.

Unha intervención dos poderes públicos na vida universitaria deuse case sempre, pola vía de *chárter*s ou estatutos universitarios, cando non pola configuración das universidades como unha dependencia máis do Goberno. Xa notamos que isto último resulta especialmente contradictorio coa idea de autonomía universitaria e, polo tanto, coa Universidade mesma. Pero o feito de que porcións crecentes dos presupostos universitarios deban nutrirse das finanzas públicas, máis a importancia social crecente das finanzas universitarias, todo isto levou en case tódalas leis europeas de reforma posterior a 1968 a destacar un título substantivo de intervención do Estado, o título da planificación xeral ou nacional das necesidades e dos recursos universitarios.

É verdade que nas décadas 60-70 ese concepto de planificación central gozou de especial prestixio. Hoxe é máis común o escepticismo sobre a omnisciencia dos gobernos. Así como os plans económicos de desenvolvemento, detallados e plurianuais, desaparecieron en case tódolos países de occidente, tamén debe ser posta en cuestión a idea mesma da planificación exhaustiva dese proceso complexo que é o desenvolvemento e as actividades das universidades. A idea esencial da autonomía universitaria, tal como quedou exposta máis atrás, permítenos ser bastante categóricos na expresión dunha desconfianza sobre as políticas universitarias dos responsables de educación estatais e autonómicos e na facilidade coa que tenden a reconverter en simple burocratismo esa suposta omnisciencia previsor e directora que intenta expresarse no concepto de planificación. Por instinto e pola nosa propia experiencia do longo contacto con estas materias, cremos bastante máis na capacidade de resposta dos nosos propios órganos universitarios para enfrontarnos ós problemas novos. Os gobernos deben facilitar esa "devolución" efectiva.

A modo de colofón debemos facer fincapé en que a clave de todo é a autonomía universitaria. A devandita autonomía varía amplamente tanto en grao como en calidade dun país a outro, segundo a historia, as tradicións e as circunstancias especiais de cada un deles, pero en ningún é total e absoluta. Tal como vimos anteriormente, a nova autonomía das universidades españolas vese limitada polos diversos poderes que conserva o Goberno central e polos novos poderes transferidos ás comunidades autónomas. Neste sentido, a autonomía acabada de conquistar das universidades españolas segue a ser considerablemente menor que, por exemplo, a que gozan as universidades norteamericanas, tanto públicas coma privadas, e as universidades británicas, apoiadas polo Goberno, pero sen embargo independentes (aínda que neste segundo caso, a autonomía se viu significativamente reducida durante a última década debido ó maior poder exercido polos sucesivos ministros de Educación e Ciencia). Sen embargo, e a pesar de tódalas súas limitacións, a autonomía concedida ás universidades españolas, incluíndo unhas doses importantes de liberdade para controla-las súas propias finanzas e asuntos internos, é moi superior ás que gozaron durante máis dun século. Unha comparación máis xusta e realista sería a que se podería efectuar non coas universidades norteamericanas e británicas, os antecedentes históricos das cales son moi diferentes, senón coa actual autonomía das universidades en países do continente europeo como Francia e Alemaña. 