

I. ESPAÑA

APUNTE SOBRE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA Y LA DISCIPLINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO (*)

SUMARIO: I. Introducción.—II. La Universidad en que surge el Derecho Administrativo.—III. La configuración inicial del Derecho Administrativo: A) La situación en el Antiguo Régimen. B) Los cambios inducidos por el régimen liberal. C) El Derecho Administrativo como nueva disciplina académica. D) Renovación del método teórico en la Universidad y sus efectos en el Derecho Administrativo.—IV. Principales implicaciones de la reforma universitaria actual: A) El previo decaimiento universitario. B) El fermento constitucional: libertad de cátedra y autonomía universitaria. C) Efectos de la Ley de Reforma.

I. INTRODUCCIÓN

Es innegable la gran influencia que el Profesor VILLAR PALASÍ ha ejercido en todos los que nos dedicamos al estudio del Derecho Administrativo. En el ejercicio de su Cátedra, en su trato humano y cordial, y a través de sus numerosos artículos y libros, ha sabido roturar campos nuevos de la disciplina y abrir perspectivas e ideas sugerentes y de amplio alcance intelectual. Especialmente importante me parece su siempre renovado interés por la dimensión histórica del Derecho Administrativo, que convierten sus estudios en un precioso depositario de la memoria colectiva del Derecho público español, así como en un faro y un estímulo constante para nuevas indagaciones.

Es tan sólo alentado por mi gratitud a su obra y por mi admiración y afecto a su persona por lo que me atrevo a dar a luz algunas reflexiones sobre la situación actual de la disciplina del Derecho Administrativo en la Universidad, a la luz de sus orígenes, que formaron parte de la Memoria que integraba mi proyecto docente como Profesor Titular. La raíz histórica de estas reflexiones no es innovadora, aunque intenta ensamblar diversas perspectivas que han sido objeto de estudios separados y cuya confluencia resulta decisiva para nuestra disciplina, tal y como ahora la conocemos. El Derecho Administrativo, en cuanto disciplina científica, es un producto cultural e histórico; como ciencia jurídica, refleja y a la vez modela su objeto, los principios y normas que rigen a la Administración pública del momento histórico y constitucional que le ha tocado vivir; como disciplina académica, a su vez, es

(*) Presentado al *Libro-homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*.

acuñada, delimitada e impulsada por la Universidad en la que sus cultivadores escriben, piensan y enseñan. Esta idea básica se descompone en tres afirmaciones:

1. Es el advenimiento en España del Estado liberal, y del Derecho Administrativo que éste impone, el que da origen a la Universidad que es, hoy todavía, en gran medida la nuestra.
2. El Derecho Administrativo nace como disciplina académica con la Universidad liberal, y adopta en ese contexto dos rasgos característicos, contrapuestos al Derecho que se transmitía en las Universidades del Antiguo Régimen: legalismo y racionalismo.
3. Tanto la Universidad como la disciplina en que se cultiva el Derecho Administrativo cobran vida gracias al complejo de motivaciones y de ideologías que las anima en sus sucesivas etapas, y que impulsan y orientan su desarrollo.

Estas tres ideas sirven de hilo conductor a los apuntes que siguen.

II. LA UNIVERSIDAD EN QUE SURGE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

En 1830, Fernando VII ordenó cerrar las Universidades. Esta crisis universitaria preludiaba el fin del Antiguo Régimen. La explicación de la drástica medida regia se encuentra en las tensiones políticas, las corruptelas académicas y los problemas financieros que quebrantaban a las envejecidas Universidades. Revisten especial gravedad los conflictos desatados en la Universidad Complutense, entonces todavía sita en la ciudad de Alcalá de Henares, y que eran seguidos con interés y preocupación por la Corte (1).

Tan sólo la enfermedad del Rey hizo posible que dos años después, por Real Decreto de 7 octubre 1832, se volvieran a abrir las puertas de los Claustros españoles. Sin embargo, los cambios constitucionales que se sucedieron tras la muerte del Rey, los cuales cristalizan en el Estatuto Real de 1834, repercuten con fuerza en la Universidad, especialmente en la Complutense. El Gobierno Mendizábal, a través de una de las instituciones claves del nuevo Estado liberal, el Jefe Político, reforma con cirugía de hierro la Universidad alcalaína. El Jefe Político de Madrid suprime y reorganiza los centros que la componen, y separa o sustituye a los Catedráticos y empleados desafectos al Go-

(1) M. PESET y J. L. PESET, *La Universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Madrid: Taurus (1974), pág. 397. Sobre las finanzas universitarias, ídem, pág. 333. Respecto a los debates que se desarrollaron en las Universidades entre tradición y absolutismo, por un lado, y, por otro, las nuevas ideas ilustradas y liberales, ídem, pág. 266, y A. ALVAREZ DE MORALES, *La Ilustración y la reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*, Madrid: Pegaso (3.ª ed., 1985), págs. 237 y 266. La obra más completa sobre las Universidades es debida a C. AJO GONZÁLEZ, *Historia de las Universidades Hispánicas*, 8 vols., Madrid: CSIC (1954-1972). Una visión general, en J. L. ABELLÁN, *Historia crítica del pensamiento español*, Madrid: Espasa-Calpe (1981), III, págs. 355-357 y 576-593.

bierno (como disponía explícitamente la Real Orden de autorización, de 26 diciembre 1835). Al año siguiente, por Real Decreto 29 octubre 1836, el régimen liberal suprime la Universidad de Alcalá, y sobre sus restos de fondos bibliográficos y personal funda en Madrid la Universidad Central, que sería rebautizada luego como Universidad Complutense (2).

Las restantes Universidades españolas, que tras diversas supresiones alcanzan el número de 10, que habría de mantenerse durante más de un siglo (3), son también sometidas a profundas transformaciones, cuidadosamente historiadas por los hermanos PESET. Todas las Universidades dejan de ser cuerpos autónomos, lejanamente dependientes de la Iglesia de Roma, depositarias de viejos saberes cristalizados que trasuntan la ideología propia de la sociedad estamental y absolutista (4). Ahora, las Universidades pasan a depender del nuevo Estado constitucional; son remodeladas como organizaciones administrativas, dirigidas a servir los fines públicos marcados desde el Gobierno, y se abren a nuevos vientos del saber. Sobre todas las Universidades preside la Universidad Central de Madrid, que asume el monopolio del Doctorado, llave del Profesorado y de la calidad de la enseñanza (5).

En el plano organizativo, las Universidades del Estado liberal son diseñadas con arreglo a los factores comunes al entramado organizativo que pronto será conocido como la Administración pública: su dirección se somete a un Ministro del Gobierno que, a través de la Dirección General de la Instrucción Pública, controla el nombramiento de los Rectores y restantes autoridades académicas; los Profesores y demás personal de las Universidades son convertidos en funcionarios del Estado, sometidos a una temprana ordenación estatutaria; su selección se realiza a través de las oposiciones, de origen medieval, pero decisivamente intervenidas por el Ministerio; los fondos y rentas de cada Universidad son centralizados, y distribuidos desde el Ministerio, que además reglamenta pormenorizadamente todas las actividades universitarias (6).

En el plano docente —pues las Universidades son totalmente ajenas

(2) Además de PESET, cit. n. 1, ver M. DE PUELLES BENÍTEZ, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona: Labor (2.ª ed., 1986) pág. 93, y J. DE ENTRAMBASAGUAS, *La Universidad central*, Madrid (1972).

(3) ALVAREZ DE MORALES, cit. n. 1, pág. 95.

(4) Puede consultarse, además de las obras cit. n. 1, J. LE GOFF, *Les intellectuels au Moyen Age*, París: Seuil (1985) (hay trad. esp.: Gedisa, 1986); J. VERGER, *Les Universités des Moyen Age*, París: PUF (1973).

(5) Punto capital en la política universitaria de los moderados. El Plan Pidal, aprobado por RD 17 septiembre 1845, puede consultarse en Ministerio de Educación y Ciencia, *Historia de la educación en España*, Madrid: MEC (2.ª ed., 1985), II, pág. 193. Ver PESET, cit. n. 1, págs. 434, 474.

(6) PESET, cit. n. 1, esp. pág. 436; J. POSADA HERRERA, *Lecciones de Administración* (1843; reed. INAP, 1978), III, pág. 258; M. COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, Madrid: A. Calleja (1.ª ed., 1850), pág. 506. Explicación y justificación de este sistema universitario en la obra de un destacado protagonista de la reforma, A. GIL DE ZÁRATE, *De la instrucción pública en España*, 3 vols., Madrid (1855).

a la noción misma de investigación (7)— la racionalización y control que ejercen los sucesivos y contrapuestos Gobiernos se llevan a cabo mediante una detallada y omnicomprendiva reglamentación. Esta lo abarca todo: los exámenes, la forma de dar clases, y hasta el vestuario de docentes y discentes. Este cerrado reglamentismo tiene su piedra de toque en los Planes de estudios: «Programas bien meditados que indiquen a los Profesores los límites de sus respectivas asignaturas y el orden que han de seguir en sus explicaciones» (8). Dos datos a subrayar:

- los Planes de estudio son aprobados por el Ministerio; y
- en ellos se regulan, con la máxima minuciosidad, los contenidos y doctrinas que deben ser explicados, alcanzando incluso la determinación de los libros de texto que pueden o deben ser utilizados.

Las reformas se suceden atropelladas, con especial importancia durante la regencia de Espartero, y alcanzan su madurez con el Ministerio de Pidal: su célebre Plan de Enseñanza fue aprobado el 17 septiembre 1845; inmediatamente le siguió el cese de los Rectores de todas las Universidades, por RD 26 septiembre 1845, que encarga a los Jefes Políticos de las respectivas provincias para que, «en calidad de visitadores y comisionados regios», reorganicen aquéllas conforme al nuevo Plan, hasta que sean nombrados los nuevos Rectores. A éstos sólo les queda aplicar el minucioso Reglamento que desarrolla el Plan, dictado el 22 octubre 1845 (9). De nuevo, son directamente las autoridades administrativas del Estado liberal las que llevan a cabo la reforma universitaria definitiva, dirigidas desde la Dirección General de Instrucción Pública, que encabeza GIL DE ZÁRATE. El proceso culmina, y queda definitivamente asentado, en la Ley Moyano de 9 septiembre 1857 (10).

Esta Ley consagra una Universidad uniforme, centralizada y jerárquicamente dependiente de un Ministerio; con unas enseñanzas intensamente reglamentadas, mediante modos rígidos de docencia, exámenes formalizados y planes de estudio envarados; con inquietud científica marginal o inexistente.

El modelo Moyano, a veces denominado napoleónico, es el que ha subsistido prácticamente hasta hoy. La historia y la realidad de la Universidad española consiste en la constante crítica y la reafirmación constante de ese modelo, en una evolución que se pliega a los diversos avatares de la vida de España.

(7) PESET, cit. n. 1, págs. 145, 195, 491 y 628; J. M. LÓPEZ PIÑERO, *La introducción de la ciencia en España*, Barcelona: Ariel (1969); J. L. ABELLÁN, cit. n. 1, III, pág. 808.

(8) RO 31 octubre 1848, cit. PESET, cit. n. 1, pág. 441.

(9) Ver obras cit. n. 5.

(10) PUELLES BENÍTEZ, cit. n. 2, pág. 134, y PESET, cit. n. 1, pág. 461.

III. LA CONFIGURACIÓN INICIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

A) *La situación en el Antiguo Régimen*

Las Universidades españolas del Antiguo Régimen presentaban una dualidad de centros jurídicos: Facultades de Leyes y Facultades de Cánones. En las primeras se formaban juristas conocedores del Derecho Romano. Sólo al terminar los estudios, habitualmente mediante las prácticas realizadas como pasantes en bufetes de abogados, los licenciados se familiarizaban con las Leyes del Reino, por su alegación y aplicación en el tráfico y los Tribunales, encajadas en esquemas y diluidas en doctrinas romanas.

En el siglo XVIII se produjeron una serie de corrientes renovadoras (11):

- en primer lugar, Reyes y reformadores pretenden dar entrada en las Universidades al estudio de las leyes nacionales;
- en segundo lugar, las luces de la razón insuflan una visión nueva de los materiales jurídicos, impulsando su reconstrucción conceptual hacia un orden justo y racional, concebido como un Derecho natural;
- por último, se despierta el interés por las cuestiones de Derecho público interno, hasta entonces enterradas en las fuentes romanas.

Ante estas nuevas tendencias las Universidades oponen una resistencia tenaz. Felipe V intentó desde 1713 que se enseñara en ellas el Derecho real, sin éxito alguno. Carlos III es quien obtiene resultados, y bien magros. Sólo en 1769, la Universidad de Sevilla admite la introducción en su plan de estudios de una asignatura sobre «Derecho natural y de gentes», y Valladolid y otras Universidades recogen, en la reforma de Planes de estudio de 1771, el estudio de las Leyes del Reino. Por fin, en 1776, la Universidad de Granada incluye, en un último año posterior a la Licenciatura, un curso sobre «Derecho público» (12).

Los textos utilizados para el incipiente estudio del Derecho público son de raíz tradicional y absolutista; de entre ellos descuella la *Política para Corregidores y Señores de Vasallos y para Jueces, Eclesiásticos y Seglares*, obra de CASTILLO DE BOBADILLA (13).

De cualquier forma, las Universidades seguían centrandó su interés

(11) PESET, cit. n. 1, pág. 283; F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid: Tecnos (4.ª ed., 1983), pág. 383; J. ALEJANDRE GARCÍA, *Derecho del constitucionalismo y de la codificación*, I, Sevilla: Univ. Sevilla (1980).

(12) Asignaturas suprimidas casi inmediatamente después, en 1794, «Novísima Recopilación», L. VIII, T. IV, l. V y VI. Ver ALVAREZ MORALES, cit. n. 1, pág. 246, así como A. JARA ANDREU, *Derecho Natural y conflictos ideológicos en la Universidad española (1750-1850)*, Madrid (1977).

(13) F. TOMÁS Y VALIENTE, «Castillo de Bobadilla. Semblanza personal y profesional de un juez del Antiguo Régimen», en *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid: Alianza (1982).

en la vida jurídica privada. Es buen ejemplo la reacción levantada por las *Instituciones*, de DOU Y BASSOLS (14). A pesar de que hoy se considera la obra magna del Derecho de la Monarquía, punto de contacto entre el Derecho del Antiguo Régimen y el del Estado constitucional, e inicio de nuestro Derecho público, estas *Instituciones del Derecho Público general de España* fueron repudiadas por el Claustro de la Universidad de Salamanca, que desaconsejó su publicación. Su impresión fue llevada a cabo, a pesar de todo, por impulso personal de su autor, entre 1800 y 1803. Pero su publicación no consiguió romper la impermeabilidad de las Universidades ante el *ius publicum*. Ni el Plan de 1802, primer Plan de estudios común dictado para todas las Facultades de Leyes, ni los que le siguieron hasta el Plan Calomarde de 1824, último del Antiguo Régimen, llegaron a recoger entre las materias objeto de estudio en las Facultades de Leyes el Derecho público del Reino.

B) *Los cambios inducidos por el régimen liberal*

Las alteraciones que en este punto trae consigo el cambio de régimen son llamativas. Desde el primer Plan de estudios aprobado por el nuevo Estado liberal, mediante Real Orden 26 octubre 1836, que rige la apertura de la recién creada Universidad Central de Madrid, se incluye en el cuadro de materias una asignatura sobre «Principios de Derecho Público general», y otra sobre «Elementos de Derecho público de España» (15).

Esta incorporación será ya una constante en las Facultades de Leyes, que el Regente Espartero refunde con las de Cánones, mediante Decreto de 15 junio 1842, en Facultades de Jurisprudencia (16). El 1 octubre siguiente se aprueba el Plan de estudios de las nuevas Facultades, que desgaja el estudio del Derecho público en un «Derecho político constitucional, con aplicación a España» y en unos «Elementos de Derecho Administrativo». La aparición de esta última asignatura, a su vez, induce la aparición de los primeros *Manuales* de Derecho Administrativo, entre los que destacan el de GÓMEZ DE LA SERNA y el de ORTIZ DE ZÚÑIGA (17). Por último, el Plan Pidal de 1845 acuña una asignatura de «Derecho político y administrativo», que perdurará el resto del siglo XIX (18).

(14) Narrada por PESET, cit. n. 1, pág. 294. Ver M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid: IEP (1968), págs. 56-70, y J. L. MEILÁN GIL, en *I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: INAP (1970), pág. 347.

(15) PESET, cit. n. 1, pág. 679, y A. GALLEGO ANABITARTE, *Las asignaturas de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español*, núms. 100-102 de esta REVISTA (1983), pág. 705.

(16) PESET, cit. n. 1, pág. 425.

(17) A. NIETO, «Apuntes para una historia de los autores de Derecho administrativo general español», en *34 artículos seleccionados de la RAP con ocasión de su centenario*, Madrid: INAP (1983), pág. 29, y GALLEGO ANABITARTE, cit. n. 15, págs. 735 y 721.

(18) RD 17 septiembre 1845, desarrollado por Rgto. 22 octubre 1845. El Plan Pidal está recogido en *op. cit.* n. 5. Ver M. PESET REIG, *El plan Pidal de 1845 y la enseñan-*

Esta brusca irrupción del Derecho público en los Planes de estudio no hace más que reflejar el cambio profundo que experimenta España, y sus Universidades con ella. Las nuevas asignaturas no reflejan en absoluto el Derecho estudiado por DOU Y BASSOLS o por PÉREZ VALENCIA, en el siglo XVIII. El Estado del Antiguo Régimen ha visto pulverizadas sus estructuras por la invasión napoleónica y por guerras civiles, y ha visto destruidos sus cimientos ideológicos por la nueva mentalidad liberal (19). El Derecho político y administrativo que se introduce en los programas oficiales de estudios es un nuevo Derecho que se construye a partir de cenizas. Y ese nuevo Derecho se insufla en una nueva Universidad, la Universidad jerarquizada y férreamente centralizada que impone el poder liberal. De hecho, la conexión llega hasta el punto de que el nuevo Derecho público que se explica en las aulas universitarias es el mismo Derecho que está transformando a la Universidad.

Las conexiones son constantes entre el nuevo Derecho y la nueva Universidad. Es un administrativista, Antonio GIL DE ZÁRATE, quien desde el Ministerio construye el ensamblaje de un sistema burocrático centralizado y de una programación minuciosa y reglamentista de la enseñanza, que forma las vigas de la nueva Universidad. Es Pedro GÓMEZ DE LA SERNA quien, retirado algunos meses en 1840 a la vida privada, escribe sus *Instituciones de Derecho Administrativo*, y asimismo es él quien firma el Decreto de 1 junio 1843, que incorpora al Ministerio de la Gobernación las atribuciones sobre Universidades y que, dato decisivo de la reforma, centraliza los fondos y pagos correspondientes a todas ellas. Y José POSADA HERRERA, autor de las *Lecciones de Derecho Administrativo*, es ponente y defensor en las Cortes de la Ley Moyano, la que consolida legalmente el nuevo modelo universitario (20).

Desde otro punto de vista, resulta evidente que la Universidad está sometida a reformas que son comunes al resto de las entidades y organismos públicos. Su nueva organización, uniforme y jerarquizada, responde a los planteamientos de esa Administración «fuerte, vigorosa y centralizada» que propugnan Javier DE BURGOS (en sus *Ideas de Administración* y en su celeberrima *Instrucción a los Subdelegados de Fomento* de 1833), Alejandro OLIVÁN (en *La Administración Pública en relación a España*, 1843) y los restantes creadores del Derecho Administrativo español (21).

No es casualidad que el mismo año en que se aprueba la Constitución de los moderados, en que Alejandro MON sienta, con su reforma

za en las *Facultades de Derecho*, AHDE, XL (1970), págs. 613-651. Sería interesante seguir la evolución de los estudios especializados sobre Administración, que el General Espartero impulsa con la creación de la Escuela de Administración Pública y que luego son injertados en la Facultad de Jurisprudencia como especialización; ver PESET, cit. n. 1, págs. 425, 473 y 683-685, y GALLEGU, cit. n. 15, págs. 736n, y 747-750.

(19) Ver *op. cit.* n. 11 y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid: Taurus (2.ª ed., 1981).

(20) Correlaciones biográficas en NIETO, cit. n. 17, págs. 31, 38-39, y PESET, cit. n. 1, págs. 429, 426 y 469.

(21) En general, ver NIETO, cit. n. 17, y bibliografía allí citada.

de la Hacienda pública, las bases de un Estado moderno, y en el mismo año en que por ley se consagra en nuestro suelo la jurisdicción contencioso-administrativa, sea cuando se aprueba y se lleva a cabo el Plan Pidal, como vimos. En 1845 se fundan simultáneamente el nuevo Estado liberal, la nueva Universidad y el nuevo Derecho Administrativo. La Ley Moyano de 1857 consagra legalmente la situación que se mantendrá en lo esencial hasta ayer mismo.

C) *El Derecho Administrativo como nueva disciplina académica*

Todos estos factores, sumariamente esbozados, son determinantes en la configuración del Derecho Administrativo que se escribe y se enseña como disciplina académica.

En primer lugar, el Derecho Administrativo que empieza a formarse, en las aulas universitarias y extrauniversitarias, es obra de las mismas personas que, a través de la legislación y de la práctica, son sus artífices (22). Este naciente Derecho Administrativo se apoya en dos postulados radicalmente contradictorios con los que prevalecían en las Universidades del Antiguo Régimen:

- primero, el legalismo, la atención a las leyes nacionales vigentes y, muy pronto, a la jurisprudencia del Consejo Real, leyes y jurisprudencia que diseñan e imponen el nuevo modelo de Administración uniforme y centralizada;
- segundo, el racionalismo, apoyado en la convicción de que «la Administración civil tiene sus principios, sus reglas y su teoría», como quería Alejandro OLIVÁN (23).

No cabe mejor ilustración de los caracteres que reúne la disciplina que se erige sobre estos postulados que la obra de Manuel COLMEIRO (24). Su *Derecho Administrativo Español*, que desde su primera edición en 1850 domina la disciplina hasta bien entrada la Restauración, recoge magistralmente un Derecho que está vivo e impregnado de su origen: volcado sobre la realidad, trezado con la legalidad vigente, tensado en la construcción de un aparato administrativo moderno.

En segundo lugar, el Derecho Administrativo de estos años presenta un llamativo contraste con el Derecho político contemporáneo. Este Derecho político comparte con el Administrativo la misma asignatura, la de «Derecho político y administrativo»; y las mismas personas son

(22) Ver E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Prólogo» en A. OLIVÁN, *De la Administración pública en relación a España* (1843; reed. INAP, 1954); J. SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, Sevilla: Instituto García Oviedo (1973), esp. pág. 126.

(23) Además de las obras citadas en notas anteriores, ver J. M. GARCÍA MADARIA, *El pensamiento administrativo de P. Sainz de Andino (1829-1848)*, Madrid: INAP (1982).

(24) NIETO, cit. n. 17, pág. 40. Es imprescindible la lectura de su espléndido *Derecho Administrativo Español*, que, lamentablemente, no ha sido objeto todavía de una reedición.

los Profesores y los autores de sus respectivos *Manuales*. Pero la publicación independiente de manuales para uno y otro Derecho, ya en sí significativa, es síntoma de unas divergencias profundas: las clases y las obras de Derecho político marginan completamente a las Constituciones que se van sucediendo, en medio de conflictos y de debates ideológicos; el estudio se centra en la historia y las teorías políticas y sociales. En cambio, como vimos, el Derecho Administrativo se construye pegado al dato normativo y jurisprudencial, es exégesis positiva. Aunque el Derecho Administrativo de esta época comparte un rasgo con el político: también él se construye sin apoyo en la Constitución vigente; el orden jurídico administrativo que se enuncia en las Universidades tiende a ser autosuficiente, quedando disociado de su marco constitucional (25).

El contraste entre el enfoque especulativo y legalista propio de las dos disciplinas aparece elocuente en las obras de COLMEIRO o de SANTAMARÍA DE PAREDES, autores ambos de manuales tanto de Derecho político como de Derecho Administrativo; casi podría hablarse de una esquizofrenia doctrinal. La separación final en dos asignaturas diferenciadas, por el Plan de estudios de 1900, fue la simple constatación de una realidad.

Pero en este cambio de siglo, sin embargo, se ha producido una alteración de la máxima trascendencia. La espléndida obra de COLMEIRO sigue una sistemática rigurosa; pero su elaboración jurídica es descriptiva y exegética. El aliento de su obra proviene de fuera del Derecho: utilizando sus mismas palabras, si sus manuales no constituyen «una relación descarnada de las disposiciones administrativas», es porque los preceptos legales son expuestos críticamente, al estar «a cada paso enlazadas la teoría y la práctica», y al haber consultado «las tres fuentes de esta clase de doctrinas, a saber, la ciencia, la historia y el derecho» (26).

Este apego a la legalidad vigente, que es vivificada mediante resortes ajenos a lo jurídico, es mantenido y llevado al extremo por SANTAMARÍA DE PAREDES. Su didáctico *Curso de Derecho Administrativo*, que desde su primera edición en 1885 domina la enseñanza de la asignatura, marca desgraciadamente también su techo conceptual (27).

Sin embargo, con el tránsito al nuevo siglo la disciplina experimenta un cambio. El mismo no es debido a factores exógenos a la institución universitaria, sino a una renovación intelectual: la introducción del llamado método jurídico. Un librito, publicado sin fecha hacia 1895, en el cual Adolfo POSADA ofrece la traducción de varias monografías de J. MEYER, acompañadas de un estudio propio, es encabezado por una esclarecedora introducción firmada por el mismo POSADA (28).

(25) GALLEGO, cit. n. 15, págs. 739, 757, 777; S. MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el Derecho positivo español*, núm. 26 de esta REVISTA (1958), págs. 11-50.

(26) COLMEIRO, cit. n. 6, pág. VIII.

(27) NIETO, cit. n. 17, págs. 49-51.

(28) J. MEYER, *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra*,

En este texto el Catedrático español rompe conscientemente con el Derecho Administrativo elaborado y enseñado en la Universidad decimonónica. En este libro nos encontramos ante la recepción, consciente y decidida, del positivismo, que aspira a depurar el método de las diversas ciencias individuales y a limpiarlas de toda adherencia ideológica.

Por desgracia, ni el *Curso* de POSADA ni los *Principios de Derecho Administrativo* de Antonio ROYO-VILLANOVA, construido explícitamente «por el método dogmático y no por el exegetico», consiguen hacer fructificar plenamente los ambiciosos postulados teóricos anunciados. Idéntico divorcio entre planteamiento y desarrollo aqueja a la obra de José GASCÓN Y MARÍN, cuyo *Tratado elemental de Derecho Administrativo* preside la disciplina desde 1917, año de su primera edición, casi hasta 1964, en que se publica la vigesimosexta y última (29). El florecimiento científico del Derecho Administrativo español, propuesto por Luis JORDANA DE POZAS en sus oposiciones bajo la consigna de un redescubrimiento de COLMEIRO, tardaría en fructificar cuarenta años, hasta la fundación de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, en 1950.

Pero seguir esta evolución nos lleva demasiado lejos. Aquí lo único que interesa es destacar la transformación operada con el cambio de siglo. La disciplina del Derecho Administrativo se ve profundamente modificada debido a un cambio interno, de metodología y de mentalidad de sus cultivadores. Es en este ambiente intelectual, igualmente, cuando el Plan de estudios aprobado por Real Decreto 2 agosto 1900 introduce en la Universidad española la perspectiva de las ciencias sociales (30).

D) *Renovación del método teórico en la Universidad y sus efectos en el Derecho Administrativo*

En este momento no interesa proseguir la evolución de la disciplina, definitivamente consagrada en 1900 (31). Ahora sólo es necesario subrayar la profunda alteración provocada por la renovación en el método teórico. La elaboración conceptual del Derecho Administrativo

Francia, Alemania y Austria, Madrid: La España Moderna (¿1892?). Cfr. A. POSADA, *Fragmentos de mis memorias*, Oviedo: Univ. Oviedo (1983), págs. 271-272. Ver NIETO, cit. n. 17, págs. 53-59.

(29) Acerca de este período, ver NIETO, cit. n. 17, págs. 59-65.

(30) RD 2 agosto 1900 (C. L. VII-3: 131), que aprueba el plan de estudios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Coincide esta importante y casi olvidada reforma, protagonizada por el Ministro García Alix, con la creación del Ministerio de Instrucción Pública y con la asunción por parte de la Administración del Estado de la financiación de las escuelas, hasta entonces municipales. Ver I. TURÍN, *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid: Aguilar (1967), especialmente pág. 318; J. M. GARCÍA MADARIA, *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Madrid: INAP (1982), pág. 199; PUELLES BENÍTEZ, cit. n. 2, pág. 244; ABELLÁN, cit. n. 1 (1984), IV, pág. 512.

(31) El plan de estudios de ese año desgaja en dos la asignatura de «Derecho político y administrativo». Ver *op. cit.* n. 15.

está condicionada por el marco universitario en que se lleva a cabo, y por la realidad del Derecho y de la Administración a los que se refiere; pero su dirección e impulso proviene del interés y del método de quienes realizan esa tarea de elaboración y enseñanza.

La Universidad asentada en la Ley Moyano de 1857 era una gran estructura legal y administrativa. Su organización estaba objetivada y centralizada. Sus estudios, reglamentados. Sus Profesores, insertos en uno de los esquemas burocráticos más precoces de nuestra Administración pública. Sin embargo, necesitaba un espíritu que le diera la vida. La crítica de Miguel DE UNAMUNO es elocuente, y evocadora de males todavía latentes (32):

«La Universidad es ante todo una oficina del Estado... No hay Claustros universitarios; no hay más que una oficina, un centro docente (tal es el mote) en que nos reunimos al azar unos cuantos funcionarios, que vamos a despachar, desde nuestra plataforma —los que a ella se encaraman— el expediente diario de nuestra lección. Antes de entrar en clase se echa un cigarro, charlando del suceso del día durante un cuarto de hora que de cortesía llaman. Luego se entra en clase, circunscriben algunos su cabeza en el borlado prisma hexagonal de seda negra —geométrico símbolo de la enseñanza oficial!—, se endilga la lección y ya es domingo para el resto del día, como dice uno del oficio...»

Pero justamente en la inauguración del curso de 1857-1858, el curso académico en que se inició la vigencia de la Ley Moyano, el Rector SANZ DEL RÍO pronunció su cardinal discurso (33) planteando frontalmente la cuestión que aquí se apunta: la necesidad de una motivación y de una ideología que vivifique la institución universitaria. En aquella alocución SANZ DEL RÍO propuso, además, su propia solución: la Ciencia, el espíritu científico dirigido incansable hacia la verdad objetiva y, simultáneamente, hacia la reforma social. No es aquí el momento de detallar cómo la filosofía krausista incidió de manera decisiva en la apagada Universidad española, y en el desarrollo científico nacional. Desde luego la línea entre SANZ DEL RÍO, GINER DE LOS RÍOS y Adolfo POSADA está documentada (34), lo que implica una conexión directa con la evolución intelectual del Derecho Administrativo.

Lo cierto es que esa evolución, decididamente orientada por un ideal científico, que en nuestro ramo se tradujo en la aplicación consecuente y feraz del método jurídico, estaba enmarcada en unas coor-

(32) M. UNAMUNO, «De la enseñanza superior en España», en *Obras completas*, III, pág. 67. Comparte esta misma idea M. MENÉNDEZ PELAYO, *Historia de los Heterodoxos españoles*, III, pág. 639.

(33) Sobre el discurso de Sainz del Río puede verse PESET, cit. n. 1, pág. 479, y ABELLÁN, cit. n. 30, pág. 400.

(34) POSADA, cit. n. 28, págs. 146-149.

denadas legales y universitarias muy definidas, las que se han esbozado hasta aquí. Y justamente ahora las estructuras administrativas que han envuelto la definición académica del Derecho Administrativo se someten a una transformación aparatosa.

IV. PRINCIPALES IMPLICACIONES DE LA REFORMA UNIVERSITARIA ACTUAL

Los embates que sufre la Universidad española desde la década de 1950 son de sobra conocidos y sufridos (35). Hasta entonces, el edificio institucional simbolizado por la Ley Moyano se había mantenido, en sus rasgos esenciales, con una fidelidad casi milagrosa, y que sobrevive a la cruel ruptura de la guerra civil. Las brechas que las nuevas circunstancias infligen a partir de esa década de 1950 al modelo napoleónico de Universidad, que tiende ciega e inercialmente a mantenerse, son manifiestas: desbordamiento de la matrícula de estudiantes, contratación irregular de Profesorado, descapitalización en libros y laboratorios, multiplicación de edificios primero, y de centros universitarios, más tarde, deformación de los fines de la institución. Los resultados de este proceso están a la vista de todos; se aglomeran en la Universidad, si así todavía puede ser llamada, en que vivimos.

No deja de ser interesante advertir el tenor de los libros que recientemente han adoptado como tema a la Universidad española: *La Universidad, fábrica de parados; ¿Qué hacemos con la Universidad?*; *La Universidad entre el fraude y la irracionalidad*; *La calidad de la educación y la resignación a un «status» de país periférico* (36). Cualquier comentario resulta ocioso.

B) *El fermento constitucional: libertad de cátedra y autonomía universitaria*

Tras el intento loable e inacabado de la Ley Villar de 1970 (37), es la Constitución de 1978 la que introduce, en el plano jurídico, una ruptura irreversible con el modelo tradicional de Universidad. Bastó

(35) Puede verse R. MONTORO, *La Universidad en la España de Franco (1939-1970)*, Madrid: CIS (1981); A. DE MIGUEL, *Diagnóstico de la Universidad*, Madrid: Guadarrama (1973), y *Reformar la Universidad*, Barcelona: Euros (1976); A. NIETO, *La tribu universitaria*, Madrid: Tecnos (1984), y OCDE, *Informe sobre la situación educativa en España*, Madrid: CIDE (1986).

(36) J. MARTÍN MORENO, *La Universidad, fábrica de parados*, Barcelona: Euros (1975); A. OLLERO TASSARA, *¿Qué hacemos con la Universidad?*, Madrid: IEE (1985); S. VILAR, *La Universidad, entre el fraude y la irracionalidad*, Barcelona: Plaza y Janés (1987); V. PÉREZ DÍAZ, «La calidad de la educación y la resignación al status de país periférico», en VV. AA., *España: un presente para el futuro*, Madrid: IEE (1984), 2, págs. 369-409, y en *El retorno de la sociedad civil*, Madrid: IEE (1986).

(37) Ver PUELLES BENÍTEZ, cit. n. 2, pág. 432, y F. RUBIO LLORENTE, «La política educativa», en VV. AA., *La España de los años 70*, Madrid (1974).

para ello con un brevísimo precepto, que se contiene en su artículo 27.10: «Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la Ley establezca.»

Junto con la libertad de cátedra —art. 20.1.c)— la autonomía forma la base de la nueva Universidad. En efecto, el principio cardinal de la autonomía universitaria condensa en una palabra todos los desacuerdos aireados contra la Universidad pública legada por el Estado decimonónico, así como todas las reformas emprendidas contra ella, como la de SILÓ en 1919, o los numerosos proyectos, como el de ROMANONES, o el de la Ley de Reforma Universitaria de la II República (38). La autonomía universitaria puede ser plasmado de muchas formas distintas; pero ninguna de ellas resulta compatible con el modelo Moyano (39).

C) *Efectos de la Ley de Reforma*

La Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LO 11/1983, 25 agosto) es una de esas posibles formas de articular unas Universidades públicas autónomas. No vamos a tratar aquí de sus carencias y defectos, ni tampoco de la polémica Sentencia que el Tribunal Constitucional ha pronunciado a su respecto (40). Aquí no es posible analizar las profundas transformaciones que su desarrollo y aplicación está ocasionando en la legalidad universitaria. Me limitaré a apuntar aquellas alteraciones provocadas en el contexto de la disciplina del Derecho Administrativo que son más inmediatas y positivas. Estas son de dos tipos: unas intelectuales, y otras institucionales:

- las primeras provienen de la disociación, operada por la Ley, entre la figura de la «asignatura» y la del «área de conocimiento»;
- el segundo tipo de alteraciones tiene que ver con la transferencia de responsabilidades que desde el Ministerio se ha hecho recaer sobre la Universidad y, por traslación, sobre los universitarios.

(38) Ver PUELLES BENÍTEZ, cit. n. 2, págs. 248, 267, 341; A. MOLERO PINTADO, *La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer bienio*, Madrid: Santillana (1977), págs. 120, 370 y 438, y C. LOZANO, *La educación republicana*, Barcelona: Univ. Barcelona (1980), pág. 99.

(39) J. M. ALEGRE AVILA, *En torno al concepto de autonomía universitaria*, «REDA», 51 (1986), págs. 367-396; E. LINDE PANIAGUA, *La autonomía universitaria*, núm. 84 de esta REVISTA (1977), págs. 355-370; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid: Civitas (1981); J. LEGUINA VILLA y L. ORTEGA ALVAREZ, *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria*, «REDA», 35 (1982), págs. 549-566; A. POSADA, *La autonomía universitaria*, Rev. «La Lectura», 2 (1912); J. ORTEGA y GASSET, «La misión de la Universidad», en *Obras completas*, IV, Madrid: Alianza (1951); A. REYNA, *Reforma Silió de autonomía universitaria*, Revista «Educación», MEC-SGT, 227-228. Ver VV. AA., *El desarrollo de la reforma universitaria*, Madrid: Consejo Universidades (1987). Cfr. G. VEDEL, *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*, Madrid: Civitas (1978); J. L. CARRO, *Polémica y reforma universitaria en Alemania*, Madrid: Civitas (1976), y R. STEVENS, *Law School. Legal education in America from the 1850s to the 1980s*, Chapell Hill: Univ. North Carolina (1983).

(40) STC 26/1987, 27 febrero, «BOE» 24 marzo.

1. *La disociación asignatura-área de conocimiento.*

La distinción que efectúa la Ley entre las asignaturas y las áreas de conocimiento (41) provoca unas repercusiones de primera importancia en el Derecho Administrativo: éste queda liberado del angosto marco académico de la asignatura, y se configura en el ancho ámbito lógico de las áreas de conocimiento.

Las asignaturas siguen formando las unidades elementales de los planes de estudio, que ordenan la enseñanza de las disciplinas universitarias en aras de la adecuada formación necesaria para obtener los correspondientes títulos y diplomas. Sin embargo, ahora el desenvolvimiento científico y teórico de dichas disciplinas ya no tienen que amoldarse a las encorsetadas y particularistas materias acotadas por las asignaturas; en otros términos, la racionalidad teórica y científica no queda supeditada a los criterios didácticos, que son los que determinan en principio la acuñación y delimitación de asignaturas en un plan de estudios.

Según la legislación universitaria vigente, ahora las diversas ramas y especialidades del saber se agrupan en áreas de conocimiento científico, técnico o artístico. Estas áreas son las que constituyen la base de la organización docente e investigadora de las Universidades, así como la pauta ordenadora de sus actividades:

a) Primeramente las áreas de conocimiento delimitan la planta de los Departamentos, que a su vez quedan perfilados como las unidades básicas de la estructura universitaria (42).

b) En segundo lugar, las áreas de conocimiento definen la plaza de los Profesores universitarios, y por consiguiente el ámbito en que se garantiza el desarrollo de su capacidad docente e investigadora (43).

El Derecho Administrativo ha sido confirmado como disciplina académica autónoma, bajo forma de área de conocimiento (44). Junto a él han sido declarados áreas de conocimiento el Derecho constitucional, el Derecho financiero y tributario, el Derecho internacional, el Derecho procesal, entre otros. También la Ciencia de la Administración, aunque en una confusa conmixción con el Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo constituye, pues, ámbito propio para desarrollar actividades universitarias, y a su vez ámbito diferenciado respecto a las ramas jurídicas y extrajurídicas mencionadas antes.

La consecuencia inmediata de esta nueva configuración del Derecho Administrativo en la legislación universitaria es su liberación teórica. Al quedar deslindado el campo de la investigación y elaboración teórica del Derecho Administrativo y el campo de su enseñanza, aquélla

(41) LRU, artículos 8.2, 48, y 8.1 y 29.1.

(42) LRU, artículo 8, aps. 1, 2 y 3.

(43) LRU, artículos 48 y 33.2, en conexión Constitución, artículo 20.1.c).

(44) RD 1888/1984, 26 septiembre («BOE» 26 octubre), Anexo.

queda sometida exclusivamente al imperio de los criterios metodológicos inherentes a la investigación y sistematización doctrinal propias del Derecho; los criterios pedagógicos, así como los corsés impuestos por el número y denominación de las asignaturas, los horarios y los otros condicionamientos de su enseñanza, quedan relegados a su función propia: moldear las asignaturas en que en cada Universidad aparezca conveniente proyectar la enseñanza del Derecho Administrativo, en la carrera de Derecho y en las restantes en que pueda resultar de utilidad.

Parece razonable prever que el Decreto de homologación de títulos impondrá, en la carrera de Derecho, una asignatura de Derecho Administrativo, que tendrá carácter troncal, y que lógicamente albergaría el sistema teórico que ahora se conoce como la parte general de la disciplina (45). Pero, a salvo de alguna emocionante innovación del Gobierno en esta materia, siempre posible, todo lo demás quedaría deferido a los Planes de estudio de cada Universidad. Como es evidente, las restantes asignaturas en que el Derecho Administrativo pudiera plasmarse, ya en la carrera de Derecho o en otras diferentes (Económicas, Ciencias políticas, etc.), ya como obligatorias o como optativas, con tantos o cuantos créditos, podrán tener contenidos diversos y, desde luego, admitir denominaciones diversas: el Derecho Administrativo II puede quedar sustituido por asignaturas sobre Derecho urbanístico, Derecho bancario o de la competencia, Dominio y patrimonio públicos, Comunidades Autónomas, Funcionarios, Administración de la Comunidad Europea, y una innumerable pléyade de diversas asignaturas que, ajustadas a las necesidades pedagógicas y formativas de las diversas carreras y Universidades, permitan reflejar la enorme variedad y riqueza del Derecho Administrativo sin distorsionar éste. Pues el Derecho Administrativo, se plasme en las diversas Universidades en unas u otras asignaturas, seguirá siendo un área de conocimientos integrada, y una unidad de encuadramiento universitario de sus estudiosos.

Pero estos previsibles desarrollos van a imponer a los cultivadores de la disciplina un importante esfuerzo intelectual e institucional. Intelectual, porque la noción heredada de Derecho Administrativo debe ser contrastada en su validez teórica en un marco mucho más amplio y flexible. Institucional, por las razones que seguidamente pasan a ser expuestas.

2. *La responsabilidad institucional de los universitarios.*

La determinación de que el Derecho Administrativo constituye un área de conocimiento es un dato externo que viene impuesto por el Consejo de Universidades, Comisión Académica (46). A partir de ahí los

(45) Así aparece en el Informe presentado por el Grupo de trabajo núm. 10, constituido por el Consejo de Universidades, informe presentado por la Ponencia de reforma de las enseñanzas universitarias el 9 abril 1987.

(46) La Comisión Académica del Consejo de Universidades, compuesta principalmente por los Rectores de las Universidades públicas, es quien ostenta la compe-

restantes aspectos están en manos de los Catedráticos y Profesores de Derecho Administrativo, en el cauce de sus respectivas Universidades.

Esta afirmación se apoya en los elementos siguientes:

- Los Planes de estudio son aprobados por cada Universidad, en el marco de los Decretos de homologación. Si el correspondiente a las titulaciones en Derecho se limita, como parece probable, a imponer una única asignatura de Derecho Administrativo general, con carácter de básica, la oferta de otras asignaturas que completen adecuadamente la formación jurídico-administrativa de los estudiantes, así como su carácter de obligatorias u optativas, dependerá en su origen, al menos, de las propuestas que formulen los Profesores del área.
- La legislación vigente ha establecido una organización decididamente departamental; de tal forma que el Departamento de Derecho Administrativo, en las Universidades en que se haya constituido, dispone de autonomía funcional para inventar y mantener líneas coherentes y continuadas de docencia y de investigación.
- Esa posibilidad legal se llena de contenido real en virtud de la financiación que es posible obtener vía contratos de investigación (47); si las tareas intelectuales desempeñadas en el seno del Departamento resultan útiles a la sociedad —y creo que en el área del Derecho Administrativo hay todas las razones para pensar que ello puede ser así—, los interesados y beneficiados pueden apoyar directamente la investigación, y las publicaciones, en Derecho Administrativo.

Ignacio BORRAJO INIESTA
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense (Madrid)

tencia para establecer las áreas de conocimiento, elaborar un catálogo de las mismas, revisarlas periódicamente y asegurar su publicidad. LRU, artículo 24.4.b), y RD 552/1985, 2 abril, artículo 14.k).

(47) LRU, artículo 11, des. RD 1930/1984, 10 octubre.