

HACIA UNA REVISION DEL DISTRITO UNIVERSITARIO COMO UNIDAD DE ADMINISTRACION EDUCATIVA DEL ESTADO

Por ROGELIO MEDINA RUBIO

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Es frecuente oír hablar de la crisis de la Provincia como circunscripción territorial básica de la Administración periférica del Estado. La doctrina administrativa general es bastante coincidente en la necesidad de revisar, con la lógica prudencia, la actual división provincial creada «provisionalmente» por el Ministro Javier de Burgos, en virtud del R. D. de 30 de noviembre de 1833. Necesidad justificada no ya porque su delimitación o espacio geográfico sea en sí más o menos perfectible o más o menos amplio, sino porque las Provincias, se dice, se ven hoy desbordadas, empequeñecidas, mantenida su existencia por el arraigo de la abulia tan propio de la Administración, siendo cada día más artificioso su fraccionamiento y funcionamiento.

El perfil de las Provincias obedece a los supuestos políticos, socio-económicos y medios de comunicación del siglo pasado, hoy un tanto superados. Desde otro punto de vista, las transformaciones operadas en la prestación de los servicios públicos, con sus aumentos en extensión, complejidad, tecnicismos y gastos, hacen insuficiente a la Provincia como marco uniforme y generalizado de las competencias del Estado en ella.

Y de estas consideraciones no cabe liberar a la Provincia como «unidad base» de la Administración educativa. Esta Administración es un «subsistema» que actúa en el marco de ese «sistema» dinámico más amplio que es la Administración general. No es posible abordar el «subsistema» de la Administración educativa de una forma «compartimentada», prescindiendo de la visión global y perspectiva de conjunto que ofrece el «sistema» Administración. Un planeamiento eficaz de los servicios escolares, cada vez menos podrá hacerse aislado de su contexto social. Mas, ¿puede el clásico *Distrito Universitario* considerarse como la unidad básica de una Administración educativa periférica del Estado superadora de la Provincia?

EL DISTRITO UNIVERSITARIO «DIVISIÓN ESPECIAL»

Los entes *morales* o *colectivos* a quienes se atribuye personalidad jurídica en nuestro Derecho Público, con unas facultades que ejercen autónomamente en una circunscripción determinada, pueden ser *territoriales* y *no territoriales* o *institucionales*. Las personas jurídicas *territoriales* (Diputación Provincial, Municipio) se caracterizan normalmente: *a*) por disponer de unas *potestades generales* para atender a unos fines también generales; la persona territorial tiene, en principio, todos los fines de la organización a que pertenece, excepto los que expresamente la ley confiera a otra persona; *b*) por el *uniformismo* de su reglamentación, precisamente como resultado de esa generalidad de fines, y *c*) por necesitar esencialmente de un *territorio*, como marco de ejercicio de aquellas competencias.

Las personas *institucionales* responden con criterio opuesto a estos principios: sus potestades no son generales, sino que están concretamente señaladas; de ahí su poliformismo reglamentario (no pueden tener una misma normativa un Colegio de Abogados que una Comisaría de Aguas o una Asociación de padres de alumnos); el territorio no es un elemento jurídi-

camente necesario en estas personas, sino simplemente cauce geográfico delimitador de la parcela en que actúa.

Sin embargo para *finés específicos* la Administración central establece en ocasiones, por razones de conveniencia y eficacia, divisiones territoriales distintas de las generales, comprensivas, casi siempre, de varias provincias o municipios, y en las que pese a ser «*divisiones especiales*», con estatuto diverso (a semejanza de las personas institucionales), es tan consustancial a ellas el territorio como en las personas *territoriales* (es el caso, por ejemplo, de una Audiencia territorial, de un Distrito minero o de un Departamento marítimo).

Una de esas divisiones territoriales de carácter especial es el *Distrito Universitario*, como extensión que afecta a varias provincias, y donde se circunscribe la acción de la respectiva Universidad¹. La idea es importada de Francia. Napoleón Bonaparte, consecuente con su criterio, «mi fin principal ha sido el de tener un medio de dirigir las opiniones políticas y morales; mientras no se aprenda ya desde la infancia si se ha de ser republicano o monárquico, católico o ateo, el Estado no será una nación»², despojó a la institución universitaria francesa

¹ El R. D. de 17 de septiembre de 1845 (art. 138) estableció que, para «la incorporación de los Institutos y demás establecimientos de enseñanza, y para cualquier otro fin, que en lo sucesivo estime el Gobierno útil y conveniente, se dividirá el territorio de la Península e Islas adyacentes en tantos Distritos cuantas son las Universidades que quedan existentes, considerándose como cabeza de cada uno de aquéllos la Universidad respectiva». Estos Distritos fueron delimitados por R. D. de 23 de octubre de 1845, introduciendo algunos cambios en relación con la situación existente, hasta la publicación de la Ley de 6 de agosto de 1970, la Ley de Instrucción pública de 9 de septiembre de 1857 (Ávila, que pertenecía al distrito de Madrid, pasó al de Salamanca; Soria y Logroño, que dependían de Valladolid, pasaron a Zaragoza, y Santander pasó de Oviedo a Valladolid). Murcia y Albacete, que se integraban en el Distrito de Valencia, constituyeron el de la Universidad de Murcia, creado por R. O. de 23 de marzo de 1915; Canarias vio restablecida su Universidad en La Laguna por R. D. de 21 de septiembre de 1927 (fue suprimida en 1845), reduciéndose el Distrito de Sevilla a las provincias de Huelva, Córdoba, Cádiz y Badajoz con la segregación de las islas. AURELIO GUAITA, «El Distrito Universitario», ENAP, 1967, pág. 20.

² LAUBADÉRE, «Cours de grands service publics et entreprises nationales». París, 1960, pág. 325. Citado por AURELIO GUAITA, «El Distrito Universitario», ENAP, 1967, págs. 23-24.

de su autonomía y personalidad jurídico-moral creando una Universidad única («l'université imperiale»), con patrón uniforme para todas las Universidades del territorio nacional, que se distribuyeron (muy lógicamente, si no hay otra personalidad que la del Estado) ese territorio en los «ressorts académiques» o Distritos universitarios, con unos delegados del Gobierno (los Rectores) como garantía de que la nueva concepción estatal universitaria se amplía en esas delegaciones regionales del poder central para la enseñanza superior.

A semejanza francesa también en España, aunque con algún retraso, aparece un esquema organizativo similar. Una Universidad central «modelo para los otros establecimientos de igual clase» y nueve Universidades de distrito³ de estilo uniforme. La personalidad jurídica de nuestras Universidades, distinta del Estado, como corporaciones o fundaciones con autonomía en su gobierno y vida académica, y con patrimonio personal al mejor servicio de aquella autonomía, se extingue como resultado de un largo proceso que tiene su culminación en 1836. De esa extinción va a quedar un vago recuerdo, y aunque la reafirmación de la tradicional personalidad jurídica de las Universidades se hizo también, a semejanza del modelo francés, y casi simultáneamente, perdurará como legado de aquella Universidad, auténtica delegación estatal regional, la figura artificiosa del Distrito⁴.

Inconsistencia del Distrito como división territorial universitaria. El Distrito, como división territorial universitaria, en un ente *institucional* cualquiera que sea (corporativo o fundacional, términos empleados indistintamente en la Ley de Or-

³ Así hablaba con evidentes resonancias francesas la R. O. de 29 de octubre de 1836 sobre la Universidad Central; consagrando el sistema napoleónico universitario, el plan de estudios de 1845, y sobre todo la Ley Moyano de 9 de septiembre de 1857. Vid. MEILÁN, J. L., «Los planes universitarios de enseñanza en la España contemporánea». Madrid, 1970.

⁴ El R. Decreto-Ley de 9 de junio de 1924 (en Francia e Italia en 1923), tras varios intentos precedentes reconoce (?) entidad jurídica a las Universidades; entidad reafirmada por el Decreto-Ley de 19 de mayo de 1928, por la Ley de

denación Universitaria) tiene un papel, como hemos dicho, accidental, secundario. Así como una Delegación de Educación o un Distrito minero, son *piezas* del Estado que realizan unas actividades desconcentradas, sin personalidad propia, ya que la tiene en su caso sólo el Estado, las Universidades, por su personalidad *institucional*, nada tienen que ver con la técnica de la desconcentración de funciones entre órganos de la misma naturaleza, aunque de distinto nivel, ni con la parcelación del territorio por el Estado, para su mejor servicio, ya que su personalidad y funciones son de distinta naturaleza. No obstante, nuestra legislación orgánica universitaria se ha visto influida en su concepción por la mentalidad restrictiva del Distrito (prioridades académicas, celebración de cursos, traslados de expedientes, etc.), motivando situaciones paradójicas y conflictivas ante la superposición o estrangulamiento geográfico de Facultades en distintos Distritos.

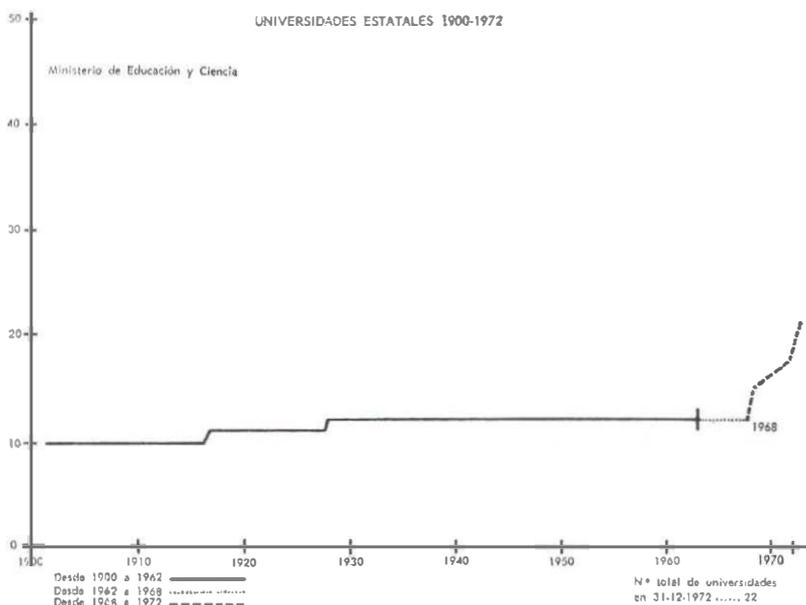
La Universidad debe tener un soporte físico, porque ha de tener un lugar donde poder realizar su labor, pero nada tiene que ver esto con cantones en su acción magistral e investigadora que repugnan a su condición de apertura y de universalidad. «La Universidad es de suyo universal, por la amplia temática cultural que cultiva, por agrupar a personas de toda clase y condición, por su misma vocación y esencia»⁵. El mismo profesorado universitario francés en las reuniones de Caen de 1966 ha criticado la casi insólita estructura en el mundo de su Universidad, en Distritos, al pedir «universidades autónomas, diversificadas y competitivas que no dispongan de monopolio alguno sobre una área geográfica».

Ordenación Universitaria de 1943 (art. 5.º) y sobre todo por la vigente Ley de Educación 14/1970, de 4 de agosto (art. 66).

Sobre el tema, véase AURELIO GUAITA, «Personalidad y autonomía de las Universidades», en *Nuestro Tiempo*, n.º 107, 1963, págs. 594-607.

⁵ AURELIO GUAITA, *Ibidem*, pág. 38. En el mismo sentido, GARCÍA HOZ, «El poder de la Universidad», en *Atlántida*, n.º 38, Madrid, y LAÍN ENTRALGO, *El problema de la Universidad*. Madrid, 1968.

Las mismas delimitaciones del espacio distrital se tornan cada día más problemáticas y cambiantes ante la creciente expansión de Centros universitarios (sobre su crecimiento, véase el gráfico adjunto).



El Rectorado, ¿órgano de gestión y de gobierno de la organización educativa y cultural del Distrito? Desde otro punto de vista cabe examinar la crisis del Distrito, nacido como hemos dicho de la simple consideración del mismo como división o extensión de la personalidad del Estado, a semejanza de otras divisiones territoriales de éste. Nos referimos al Rectorado universitario.

Al frente del Distrito universitario actúa un Rector con funciones complejas: académicas y de gobierno de la Univer-

sidad, de representación superior y de supervisión de cuantos servicios culturales, docentes y administrativos tenga el Departamento en su Distrito. En efecto:

— El Reglamento General para la Administración y Régimen de la Instrucción Pública, aprobado por R. D. de 20 de julio de 1959, configuraba al Rector «como Jefe del Distrito Universitario». Jefes inmediatos de la Universidades respectivas, «son los superiores de todos los establecimientos de Instrucción pública del distrito», decían el art. 260 de la Ley de Instrucción Pública de 1857 y el Real Decreto de 18 de mayo de 1900.

— La Ley de Ordenación Universitaria (29 de julio de 1943) le otorga el rango de «Jefe de la Universidad y de cuantos órganos y servicios ejerzan funciones de orden académico», cuyas autoridades actúan en su nombre y representación en el ámbito de la correspondiente función. Además de esta misión de gobierno de la vida académica del Distrito, dirige con autonomía administrativa los servicios administrativos y económicos de la Universidad (arts. 79 y 80 de la Ley de Ordenación Universitaria) ⁶.

⁶ A él se le atribuye unas competencias específicas e independientes más allá de una simple *delegación* o representación de facultades del Poder Central. Actúa, en ocasiones, como órgano desconcentrado. El art. 41 de la Ley de Ordenación Universitaria determina las atribuciones del Rector, que son: a) Representación jurídica de la Universidad y de los órganos que la integran en cuanto obran como tales; b) La colación investidura de los grados universitarios, y la concesión de diplomas de estudios; c) La superior dirección de los órganos, servicios y medios didácticos universitarios; d) La propuesta o informe al Ministerio, oída la Junta de Gobierno, para la creación directa o reconocimiento de los Colegios Mayores y su incorporación a la Universidad; e) La ordenación general de pagos que hayan de hacerse con cargo al presupuesto universitario, así como la dirección general de la vida económica de la Universidad; f) La expedición o visado de documentos; g) Función disciplinaria académica sobre los universitarios, y h) Algunos nombramientos y ceses de personal universitario y subalterno. Las tablas de vigencia en cuanto a delegaciones de atribuciones de los Rectores para otros servicios, están contenidas en el Decreto 1.950/1967, de 22 de julio (art. 5.º), y en las OO. MM. de 22 de mayo de 1965, 27 de noviembre de 1967 y 31 de mayo de 1968.

— La Ley de Enseñanza Primaria, de 17 de julio de 1945, y el Decreto 193/1967, de 22 de febrero, considera al Rector «como representante general del Gobierno en materia escolar», con la misión de regir y orientar todas las funciones docentes y la labor cultural y educativa dentro del Distrito (Art. 108).

— La Ley orgánica del Ministerio de Educación Nacional, de 25 de noviembre de 1955, atribuye al Rector la representación del Ministerio (art. 2.º, II). Y la Ley de Ordenación de Enseñanza Media, de 26 de febrero de 1953, hoy vigente, dispone en su art. 16 que «el Rector de la Universidad ostentará la autoridad delegada del Ministerio de Educación Nacional en el orden de la Enseñanza Media».

— La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación le define «como primera autoridad académica a quien corresponde la dirección, coordinación y supervisión de la vida universitaria», ostentando en todo caso «la autoridad delegada del Ministerio de Educación y Ciencia en el Distrito» (artículo 77, 1-3).

Pues bien, si el Rector, como órgano universitario más significativo, es el representante no sólo jurídico de la Universidad, sino el delegado propiamente del Gobierno en la organización educativa y cultural del Distrito ⁷, de carácter estatal, es lógico que sea el *Jefe*, como admite la legislación ⁸, de todos los centros y servicios del Ministerio existentes en el Distrito, y ostente la representación corporativa de los Centros. Pero ¿conviene a la institución universitaria por su esencia esa representatividad ministerial? ¿Conviene al Rectorado convertirse en un órgano de gestión o de gobierno? ¿Procede que afiance una institución corporativa la faceta representativa del Gobierno en

⁷ Su nombramiento en la Ley de 1857, gubernamental, podía recaer en dignatarios civiles o eclesiásticos, aunque no fuesen catedráticos. El Decreto de 21 de octubre de 1868 estableció el nombramiento del Gobierno siempre en Catedráticos universitarios. Igualmente el art. 40 de la Ley de 29 de julio de 1943.

⁸ Art. 108 de la Ley de Enseñanza Primaria, de 2 de febrero de 1967; artículo 16 de la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media, de 26 de febrero de 1953, y la Ley de Ordenación Universitaria.

ella, en lugar de la tesis contraria? ¿No sería a costa de ver comprometida su tradicional personalidad y autonomía jurídica (aunque así se la reconociesen las leyes), y de politizar excesivamente los cargos y funciones? Creemos que al Rector y a los órganos colegiados o unipersonales de gobierno de la Universidad y del Distrito ⁹ les basta con poseer una auténtica *autoridad* académica, representativa de la corporación docente y cultural universitaria (coordinando las diversas actividades universitarias y en particular la docencia, la investigación, incluso sus actividades económico-administrativas), ajena a todo poder reflejo, jefatura o representación territorial o de distrito, más ilusoria que real en la práctica. Incluir a la Universidad, en nombre de que, como «Alma mater» de la ciencia, debe ser el órgano *directivo* de la educación en un territorio, aparte de las consideraciones expuestas, creemos resta libertad, eficacia y agilidad al nivel superior en que ha de mantenerse el trabajo «universitario».

Se evitarían además algunas paradojas, hoy casi inevitables, en nuestra legislación: el Rector, presidente del Consejo de Distrito universitario, supremo órgano coordinador de las actividades culturales y educativas de las Juntas y Comisiones de las provincias del Distrito, es vicepresidente segundo de la Comisión Delegada de Acción Cultural en cada una de las provincias de su mismo Distrito (art. 6.º, D. de 8 de mayo de 1961); espinosos problemas de coordinación no aclarados: así la no coincidencia de la circunscripción distrital con la demarcación provincial da lugar a que, en ciertos aspectos, queden Organos y Servicios fuera del engarce de unidad general de los servicios de las que preceptivamente el Gobernador ha de responder. ¿Cómo puede ejercer un Gobernador el derecho de suspensión de unos acuerdos de servicios ministeriales que se desarrollan en su provincia, cuando la cabeza del servicio no radica allí? ¿Puede un Gobernador Civil legítimamente sus-

⁹ Vicerrector, Junta de Gobierno, Consejo de Distrito, Patronato Universitario, Gerente.

pende el acto de un Rector que afecte a la marcha de un Servicio administrativo localizado en la provincia que aquél gobierna?

No creemos, por eso, que ante la necesidad de desconcentrar funciones de los órganos centrales de la Administración del Estado, buscando «una mayor celeridad en la tramitación y resolución de los asuntos», como dice la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, y para acentuar su carácter de Jefe de Distrito, proceda, como hacen algunas disposiciones vigentes, delegar en los Rectores de las Universidades materias que son de competencia de distintas Direcciones Generales, y que podrían desconcentrarse en los directores de los respectivos centros docentes o en servicios administrativos periféricos más coordinados y fortalecidos.

Así en la Enseñanza Media, recogiendo una invariable tradición que arranca del Reglamento General para la *Administración y Régimen* de la Instrucción Pública, aprobado por Real Decreto de 20 de julio de 1859 que otorgaba al Rector la consideración de «Jefe del Distrito Universitario», y que se mantiene en la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953 (hoy vigente), por O. M. de 22 de mayo de 1955 (apartado 1.º-2) se concretan las atribuciones administrativas que tienen los rectores respecto de los asuntos de Enseñanza Media ¹⁰.

¹⁰ En los Rectores se ha delegado el conocimiento y resolución de:

a) Nombramiento de profesores interinos para los Institutos Nacionales de Enseñanza Media, Secciones delegadas, Centros oficiales de Patronato y Colegios libres adoptados.

b) Contratación de personal docente para estos mismos Centros.

c) Atribución de los encargos de cátedra en dichos Centros.

d) Concesión de las licencias al citado personal docente en los siguientes casos: enfermedad (art. 69 de la Ley de Funcionarios Civiles), matrimonio (art. 71), embarazo (art. 71) y asuntos propios (art. 73).

e) Informe preceptivo en la creación y clasificación de Colegios no oficiales de Enseñanza Media (O. M. de 31 de julio de 1967). El ejercicio de estas facultades delegadas está sujeto a las condiciones generales impuestas por las Leyes y los Reglamentos y en particular a las siguientes:

1.ª Que previamente emita dictamen la Junta de Directores de Institutos

Y en Enseñanza Primaria al rector corresponden, de acuerdo con el artículo 109 del Decreto-ley de 2 de febrero de 1967, no menos tareas complejas que en la Enseñanza Media, en cuanto se le asigna la responsabilidad de la coordinación, comunicación o enlace con la superioridad, asistido de un Consejo de Distrito, en múltiples funciones administrativas y de gobierno ¹¹.

Nacionales de Enseñanza Media del Distrito Universitario o su Comisión Permanente.

- 2.ª Que en la resolución se emplee expresamente la fórmula delegación.
- 3.ª Que, cuando se trate de resoluciones que hayan de producir efectos económicos, exista crédito disponible en el Presupuesto del Estado y conste de modo expreso que está afecto precisamente a ese Distrito Universitario y para esa atención concreta.

Los Rectores deben dar cuenta por escrito mensualmente de las resoluciones que hayan adoptado, de acuerdo con la citada Orden, a la Dirección General de Enseñanza Media, a la que también deben enviar copia de los contratos que hubieren otorgado. A la Dirección General de Enseñanza Media corresponderá la comprobación de tales acuerdos y su publicación en el *Boletín Oficial* según proceda (hoy Dirección General de Personal).

Las facultades burocráticas delegadas a los Rectores respecto del personal docente de Centros de Enseñanza Media, han sido extendidas al mismo personal de los Institutos Técnicos de Enseñanza Media (por O. M. de 27 de noviembre de 1967), estableciéndose con funciones consultivas y asesoras, en torno al Rector, la Junta de Directores de Institutos Nacionales de Enseñanza Media de Distrito, prevista en el art. 72 de la Ley de Ordenación de Enseñanza Media (O. M. de 22 de mayo de 1965), que, a partir de la incorporación de los Directores de Institutos Técnicos, por O. M. de 27 de noviembre de 1967, se denominan Juntas de Directores de Institutos de Enseñanza Media de los Distritos Universitarios.

¹¹ Nada menos que en las siguientes materias, recogidas en aquel articulado:

- a) El nombramiento y cese de los miembros de las Juntas Municipales.
- b) Fomento de la asistencia escolar obligatoria en la jurisdicción, mediante la colaboración con las autoridades de los distintos Municipios para el establecimiento de las instituciones complementarias locales, mancomunando esfuerzos, medidas y servicios que hagan efectiva dicha asistencia.
- c) Velar porque en las Escuelas de la provincia se apliquen los preceptos generales de esta Ley, y especialmente los consignados en los artículos 26 y 20, y premiar la labor escolar sobresaliente de maestros, alumnos, Municipios y Juntas Municipales.
- d) Impulsar el plan de construcciones de la provincia.
- e) Estimular el desarrollo de la enseñanza de adultos y prestar su colaboración a las Juntas Municipales para cuanto contribuya a la extensión cultural de la Escuela.
- f) Coadyuvar a la labor de los maestros y de los inspectores municipales y

Creemos que por este camino la pretendida autonomía universitaria, modelo de organización anglosajón, se hace incompatible con ese esquema del rector-administrador de la educación de un distrito, inserto, más bien, en la jerarquía burocrática del modelo napoleónico.

Hasta la misma circunscripción territorial de la administración educativa ganaría en claridad. Las circunscripciones de la administración educativa, como la de otros sectores de la Administración, convendría considerarlas, lo más posible, como divisiones de carácter unitario a fin de que unos mismos territorios no queden sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden: la del delegado provincial del Departamento y la del rector universitario.

EL ÁMBITO PROVINCIAL DEL DELEGADO Y EL DISTRITO UNIVERSITARIO DEL RECTOR

Al delegado del Ministerio de Educación y Ciencia se le concibe en la Ley General de Educación de 6 de agosto de 1970 como el órgano responsable, a nivel provincial, de la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa de los centros y dependencias del Departamento, excepto en los centros universitarios. Ello va a reconducir a dos circunscripciones de distinto ámbito territorial, con análogo tipo de competencias, aunque con frecuencia superpuestas: el ámbito provincial del delegado y el distrito universitario del rector.

La Ley General de Educación antes citada plantea, al abordar la naturaleza de estos órganos monocráticos —Rector y De-

provinciales de Sanidad para conseguir el buen estado sanitario y limpieza de los alumnos.

g) Vigilar el funcionamiento de las Juntas Municipales para que cumplan con sus deberes en materia de educación y Enseñanza Primaria.

h) Celebrar cursos de perfeccionamiento y ampliación de estudios para los maestros en colaboración con los inspectores.

legado— (art. 77.3 y 141.1), un grave problema interpretativo que, incluso, puede llevar a considerar la posibilidad de una antinomia en los términos de la Ley. El régimen de *autonomía* aprobado para la Universidad por la Ley, parece que impone otro carácter al distrito universitario que tiene profundas consecuencias en lo que se refiere a la administración educativa. En efecto, a la vista de esta autonomía pudiera afirmarse que la Universidad ha dejado de ser un centro de «administración» para el resto del sistema educativo, en la medida en que así la configuraba, no sin ciertas dificultades, la anterior legislación. Sin embargo, la redacción del artículo 77, 3.º de la Ley General de Educación plantea determinados problemas a fin de precisar el alcance de su párrafo «in fine» que dispone que, «en todo caso (los rectores), ostentarán la *autoridad delegada* del Ministerio de Educación y Ciencia en el distrito, así como la representación corporativa de los centros docentes estatales radicados en el mismo»¹².

En efecto, el alcance del término «la autoridad delegada del Ministerio» a que se refiere el texto legal, puede ser interpretada desde dos perspectivas:

a) *Que el Rector asuma en nombre del Ministro del Departamento la autoridad que éste tiene sobre los Organismos Autónomos (en nuestro caso sobre la Universidad) vinculados de alguna forma al Ministerio.* (De acuerdo con el art. 14 de la Ley de Régimen Jurídico.)

Tal interpretación, consecuente con el régimen general de la autonomía universitaria y con la figura de las Delegaciones Provinciales del Ministerio, concebiría al Rector como primera autoridad académica a quien competen «la dirección, coordinación y supervisión de la vida universitaria».

¹² Texto que, por cierto, difiere notablemente del proyecto presentado por el Gobierno a las Cortes; en este núm. 3 señalaba lo siguiente: «sus funciones y competencias (de los Rectores) se determinarán en las normas que se dicten para el desarrollo de esta Ley».

b) *Que la Ley General de Educación, respetuosa con la tradición, haya incurrido en un dualismo de funciones directivas entre el Rector y el Delegado difícilmente separables*¹³.

En efecto, si el Rector y el Delegado Provincial actúan como «Delegados» del Ministerio, en todo lo que se refiere a la *vida académica* de los Centros estatales del Distrito y en el plano *administrativo* del sistema a nivel provincial, respectivamente, el solapamiento entre ambos ante la falta de deslinde de competencias entre la «dirección técnica» y la «dirección administrativa» del sistema es evidente¹⁴.

En línea con esta segunda interpretación en la que el Rector asume la dirección, coordinación y supervisión de la vida uni-

¹³ Los debates de la Ley General de Educación en la Comisión correspondiente de las Cortes (Diario de las sesiones celebradas los días 19 y 20 de mayo), ponen en evidencia la confusa situación del tema.

A la objeción formulada por un Sr. Procurador que señalaba textualmente: «Como en el apartado 3 se dice: "... ostentarán la autoridad delegada del Ministerio de Educación y Ciencia en el Distrito...", yo pregunto que ¿cuál es la misión, entonces, de los Delegados del Ministerio de Educación y Ciencia en una provincia, si están sometidos al Rector o no lo están, porque esto se ha añadido?... Como esto lo ha añadido la Ponencia... desearía que me explicasen qué "pintan" —perdón por la expresión— los Delegados Provinciales en las provincias del Distrito.» Un miembro de la Ponencia responde, más adelante, lo siguiente: «... en relación con los Delegados del Ministerio he de decirle que en los artículos correspondientes aparecen perfectamente deslindadas las dos figuras: *el Rector, en el ámbito académico, es el Delegado del Ministerio en todos los niveles educativos y en todo su distrito, desde la edad preescolar hasta el último Centro de los que constituyen la Universidad. Creemos... que esto es una tradición* y todo lo que sea reforzarla creo que beneficia a la propia estructura de la Universidad, tal como la concebimos de cara al futuro». Tras lo que fue aprobado por unanimidad el número 3 del artículo 77 en su redacción actual.

Pese a la «aclaración» de la Ponencia, sigue en pie la natural incoherencia denunciada por el Sr. Procurador.

¹⁴ La mayor parte de los Estatutos de las Universidades no se pronuncian sobre esta cuestión, pero otros reproducen de un modo extensivo, en la línea señalada por el apartado b) anterior, los ambiguos términos de la Ley. Es el caso de la Universidad de Valencia que en el art. 17 establece: «El Rector es la máxima autoridad académica, a quien corresponde la dirección, coordinación y supervisión de la vida universitaria y de todos los Centros docentes del Distrito», desarrollando seguidamente unas competencias supervisoras que obligarían a replantear seriamente toda la dirección pedagógica y administrativa del sistema educativo.

versitaria y de todos los Centros docentes estatales (nada se dice de los no estatales), podría caber otra doble interpretación :

1.º) *Que el Rector asuma la titularidad de esas funciones desde su nivel autonómico.*

En este supuesto habría que pensar, no que el Ministro ha *delegado* en el Rector las atribuciones que como director de toda la actividad administrativa del Departamento le corresponde, según el art. 135 de la Ley General de Educación (por cuanto que el instituto de la delegación es un acto voluntario del órgano delegante cuya oportunidad y extensión no pueden establecerse «ex lege»), sino que la Ley ha *descentralizado* unas competencias ministeriales «a fortiori» en una autoridad con personalidad jurídica propia, distinta de la Administración del Estado. Las consecuencias de tal medida, en el contexto de una administración educativa centralista como la nuestra, son tan extrañas como imprevisibles.

2.º) *Que el Rector asuma las competencias como simple Delegado del Ministerio.*

Según tal criterio, dejando a un lado el poco escrúpulo técnico que supondría establecer como hemos dicho «ex lege» un acto de delegación, la figura del Rector aparecería con aquel *carácter mixto* que hemos criticado antes: máxima autoridad académica de un ente autónomo (la Universidad), y delegado del Ministerio para la ordenación académico-administrativa de los demás Centros y servicios estatales, no universitarios, comprendidos en la demarcación de su Distrito.

Ambas interpretaciones, resurrección del sistema de los «resorts académiques» ya superados en la propia Francia, son difícil de llevar a la práctica; acentuarían los conflictos propios de organizaciones plurales superpuestas (Rectorado, Delegación), cuando no inhibiciones, con intervenciones casuísticas de la Administración Central como arbitraje necesario para dirimir continuas disputas; y son, creemos, claramente inconsecuentes

con la estructuración sistemática de la política educativa española establecido en la referida Ley.

Más congruente parece aceptar la tesis expuesta en el apartado a) anterior, de modo que la «autoridad delegada» del Ministerio se refiera al ámbito universitario, con una «representación» honoraria y corporativa en la vida docente de los demás niveles educativos. Entonces la Ley General de Educación habría avanzado claramente en el proceso lento, pero constante que se viene acusando en nuestra legislación, hacia una «desconcentración unitaria» en las Delegaciones Provinciales, lo que claramente se advierte en el Decreto 3.855/1971, cuyo artículo 1.º atribuye a aquéllas «la responsabilidad de la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa del Departamento».

RESUMEN

El Distrito Universitario, como división territorial de carácter *especial* responde al esquema organizativo napoleónico de la Universidad ya superado. La concepción del Distrito es incompatible con la aspiración autonómica de las Universidades, modelo de organización anglosajona hacia el que apunta la Ley General de Educación.

La inconsistencia del Distrito puede verse también al examinar la figura de su órgano monocrático más representativo, el Rectorado de la Universidad. Al Rectorado le sobra (la práctica así lo confirma) la faceta político-administrativa de órgano *delegado* del Gobierno en Centros y servicios no universitarios. Le basta con poseer una auténtica *autoridad académico-universitario*, lejos de toda *jefatura* o *representación refleja* sobre los demás servicios o dependencias no universitarias del Distrito.