

LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO

Antonello TARZIA*

SUMARIO: I. *Premisa*. II. *La época pre-constitucional: centralismo y (suerte del) pensamiento liberal*. III. *La Constitución republicana*. IV. *La reforma de los años ochenta*. V. *El texto único de 1989*.

I. PREMISA

No es tan fácil abordar el asunto de la autonomía universitaria¹ en el ordenamiento italiano, por lo menos por tres motivos fundamentales entrelazados entre ellos: una disciplina constitucional que no solo la menciona, si bien la regula; el cúmulo de reformas y transformaciones que han impactado al sistema constitucional-administrativo en las últimas décadas; por último, los lími-

* Profesor contratado de Diritto pubblico dell'economia en la Universidad Bocconi de Milano.

¹ Sobre el tema en general véanse, por lo menos, Barettoni Arleri, A., Matarazzo, F., "Università", en *Enciclopedia del diritto*, 1992; Cavallini Cadeddu, L., *L'autonomia delle università: aspetti finanziari e contabili*, Torino, Giappichelli, 1998; Cassese, S., "Storia e prospettive dell'ordinamento universitario", en *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, pp. 819 y ss.; Cassese, S., "La legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università", en *Foro italiano*, 1989, V, pp. 397 y ss.; Cassese, S., "Discussioni sull'autonomia universitaria", en *Foro italiano*, 1990, V, pp. 205 y ss.; Cassese, S., "L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni", en *Foro italiano*, 1993, V, pp. 82 y ss.; Crisafulli, V., "La scuola nella Costituzione", en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 62 y ss.; D'Atena, A. (co-ord.), *L'autonomia del sistema universitario: paradigmi per il futuro*, Torino, Giappichelli, 2006; Ferrari, G. F., *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova, CEDAM, 1979; Modugno, F., "Riserva di legge e autonomia universitaria", en *Diritto e società*, 1978, pp. 757 y ss.; Occhiocupo, N., "Costituzione e autonomia normativa delle università", en *Foro italiano*, 1990, V, pp. 252 y ss.; Paladin, L., "Stato e prospettive dell'autonomia universitaria", en *Quaderni costituzionali*, 1988, pp. 161 y ss.; Pototschnig, U., "L'autonomia universitaria: strutture di governo e autogoverno", en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pp. 2305 y ss.; Sandulli, A., "L'autonomia delle università statali", en *Annali Triestini*, 1948, ahora en *Scritti giuridici*, IV, *Diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1990, pp. 443 y ss.

tes al gasto público que derivan en su gran parte de los vínculos procedentes de la integración comunitaria.

Además, cabe aclarar que a diferencia de cuanto ha ocurrido con relación a otros sectores del ordenamiento, la disciplina de la autonomía universitaria se ha ido caracterizando por un reducido número de normas y su lenta evolución en el tiempo, dejando a lo largo incumplido el dictado constitucional hasta el año 1989, cuando el Parlamento aprobó la ley n. 168.

El sistema universitario, así como la organización territorial del Estado, ha sido creado según una visión centralista y uniforme de la administración, típica de la edificación de los sistemas administrativos en varios Países europeos, tanto que en Italia se habló de “modelo geométrico uniforme” de la administración, incluso la universitaria. Esta ha sido parcialmente conformada, además que por los principios iluministas de matriz francesa, por el principio alemán de unidad de los Institutos Universitarios, dando vida a un modelo híbrido que intentaremos aclarar más adelante.

Lo anterior nos induce a partir de un previo análisis de carácter histórico del planteamiento y del desarrollo de la disciplina normativa durante el período pre-constitucional, para llegar, luego, al marco constitucional actual.

II. LA ÉPOCA PRE-CONSTITUCIONAL: CENTRALISMO Y (SUERTE DEL) PENSAMIENTO LIBERAL

En la época pre-constitucional, el régimen jurídico de las Universidades manifestaba una clara matriz cultural de inspiración liberal que implicaba el respeto a la autonomía de los estudiosos que trabajaban en los Ateneos, aunque sus actividades se desarrollaran en el marco de una organización administrativa rotundamente centralista.

De verdad, el r.d.lgs. del Regno di Sardegna 13 de noviembre de 1859, n. 3725 (conocido como *Ley Casati*), extendido a toda Italia con la unificación, coherentemente con la postura centralizadora del Legislador de la época estableció el fuerte rol normativo del Estado. Un papel decisivo en el plano organizativo se atribuía al *Ministerio de la Educación Pública*, flanqueado en algunas de sus atribuciones por un *Consejo Superior de la Educación Pública* compuesto por veintidós miembros de nombramiento real; de consecuencia,

se proporcionó escasa autonomía a los Ateneos y al Rector como órgano periférico².

Sin embargo, ya las primeras normas emanadas después de la creación del Estado unitario volvieron a tomar inspiración de la filosofía liberal. Por lo tanto, se puede intentar una descripción de la evolución de la normativa sobre la autonomía financiera de las Universidades como un largo camino que, en el transcurso de más de un siglo, ha llevado a formas de autonomía (lenta-mente) cada vez mayores.

En efecto, deriva del pensamiento liberal la idea por la cual la promoción de la cultura y la educación deba integrar los fines de la acción estatal; por ello, las Universidades deben perseguir el objetivo de “promover el progreso de la ciencia [y] proporcionar la necesaria cultura científica para el ejercicio de cargos y profesiones”, como más tarde dispuso la así llamada *Reforma Gentile* (r.d. 30 de septiembre de 1923, n. 1601). Por cierto, más que Institutos encargados de proporcionar un conjunto orgánico de nociones a los alumnos, el Legislador consideró las Universidades como organizaciones responsables del progreso moral e intelectual del País.

Sin embargo, para el desenvolvimiento de este papel encomendado a los Entes Universitarios, hoy como ayer el pensamiento liberal insiste en garantizar una autonomía que involucre no solo a la libertad de investigación y de enseñanza (en el sentido más largo, entendida como autodeterminación en la organización y la definición del contenido de los cursos y de la investigación) sino también a la autonomía financiera, entendida como la libertad del Instituto Universitario de decidir cuantía y destinación de los recursos, así entrando en el *mercado* como *competitors* para alcanzar la apreciación de los consumidores³. La autonomía financiera, por lo tanto, es el verdadero perno alrededor del cual gira el estímulo a la continua mejora del servicio, en una óptica de “libre mercado de la cultura” y de prestación de servicios.

En síntesis, el pensamiento liberal exige que los “sabios” sean libres de practicar las ciencias y convertirlas en enseñanza; que los Institutos de Alta cultura unan la comunidad científica y le organicen el trabajo de tal manera que el mismo esté finalizado al progreso cultural y científico de la sociedad en su conjunto; que se garantice autonomía financiera para impulsar la investigación y la mejora de los servicios.

² Para un análisis profundizado de la *Ley Casati*, véase Ferrari, G. F., *Stato ed enti locali nella politica scolastica*, op. cit.

³ Sobre el asunto, véase Giarda, P., “L’università italiana tra diversificazione, inefficienza e autonomia finanziaria”, en *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1993, pp. I, 70 y ss.

Se precisa, por ello, analizar la evolución de la normativa tomando en cuenta la combinación de centralismo administrativo y pensamiento liberal después de la unificación, pasando por el período fascista y llegando a la República

Sin embargo, el modelo italiano original de organización Universitaria aparecía como una innovadora solución de compromiso entre los dos modelos más autorizados que en la época coexistían en el continente europeo bajo la secular experiencia de la vecina Francia, con su carácter centralista y uniforme, y el prestigio de la escuela alemana, caracterizada por la de unidad de los Institutos Universitarios (el ordenamiento no admitía Escuelas especiales u otros Entes de Alta formación que estuvieran disciplinados por normas diferentes de las previstas para las Universidades). De todo modo, los dos modelos no fueron seguidos totalmente en cuanto se dejaron atrás facetas básicas como el sistema de las *Grandes Écoles* francesas o el elevado nivel de autonomía de las Universidades alemanas. Lo que derivó fue un modelo híbrido, en la continua búsqueda de equilibrio entre centralismo y autonomía⁴: la inestabilidad, la perenne búsqueda del compromiso y del punto de equilibrio será el hilo conductor del recorrido evolutivo de la normativa que, a lo largo del siglo XX, se puede resumir en cuatro fases.

La primera es la que se abrió con la susomencionada reforma Gentile de 1923: con ella, a las Universidades se les garantizó, además de la autonomía didáctica y disciplinaria, la administrativa también. El art. 7, efectivamente, instituyó el Consejo de Administración en cada sede universitaria, atribuyéndole “el gobierno administrativo y la gestión económica y patrimonial de la universidad”. En esta fase, todavía, la autonomía financiera de las Universidades está muy atrasada, por no decir casi ficticia: mientras que la Ley atribuyó la gestión de las funciones didácticas y disciplinarias a los órganos universitarios compuestos efectivamente por miembros internos a la misma organización universitaria (típicamente, profesores de plantilla), la autonomía administrativa sufrió una desvaluación inducida por la disposición que impone el nombramiento gubernativo de los miembros del *Consejo de Administración*.

Diez años más tarde, el Texto Único de 1933 (r.d. 31 de agosto de 1933, n. 1592) retomó textualmente la normativa anterior, tanto que el art. 1.3 calificó la autonomía universitaria de “administrativa, didáctica y disciplinaria”; la analogía textual no era casual, y en lo que pertenecía a la autonomía financiera no se ejecutaba un salto hacia adelante respecto a la Ley de 1923. En efecto,

⁴ Véase Finocchi, R., “Le università”, en Caccese, S., (coord.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, t. II, pp. 1349 y ss, esp. 1353-1354.

las afirmaciones de principio se acompañaban de un conjunto de fuentes primarias y reglamentarias que realmente disciplinaban minuciosamente los ámbitos dedicados a la autonomía; así pues, de esta manera se introdujo una normativa uniforme de procedencia estatal: “la autonomía en principio otorgada se [redujo] por lo tanto a un mero poder de auto-organización interna de las oficinas del Ateneo”⁵. Cabe destacar que en este período se utilizó la fuente reglamentaria como instrumento de uniformación de la hacienda universitaria también; en cuanto se refiere a los controles, el poder central vino a ejercer una vigilancia particularmente penetrante **a través de** una pluralidad de órganos: el Ministerio de la Educación Pública, la *Corte dei conti* en cuanto órgano de fiscalización jurisdiccional competente para controlar presupuestos y actos individuales de gestión, los Colegios de revisores de cuentas internos, parcialmente integrados por consejeros de cuentas (jueces) también.

III. LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA

La segunda fase se ha abierto con la caída de la monarquía y del régimen autoritario fascista, lo que en unos años dejó el paso a la República y a la Constitución democrática entrada en vigor el primero de enero de 1948.

Bien es verdad que la nueva temporada empezó solo algunos años atrás, cuando el Legislador intervino para actualizar el régimen jurídico de las Universidades (paralizado en sus principios básicos por la Reforma Gentile) al nuevo marco constitucional. Todavía, ya con el d.lgt. 7 de septiembre de 1944, n. 264, las Universidades ganaron la calificación de *Entes públicos asociativos*, así cumpliendo un decisivo progreso respecto a la precedente situación en la cual el limitado nivel de autonomía implicaba su configuración como *órganos periféricos del Estado*. El susodicho decreto ha dispuesto la creación de una Asamblea compuesta por profesores de plantilla (“Cuerpo académico”) y titular de la facultad de elegir el Rector; de forma análoga, ha encomendado a los Consejos de Facultad la elección de los Decanos.

El año sucesivo, el d.lgt. 5 de abril de 1945, n. 238, otorgó al Ministro de la Educación Pública el poder de sobrepasar las decisiones asumidas por los órganos universitarios; el d.lgs. 7 de mayo de 1948, n. 1172, introdujo una normativa estatal para la contratación de los asistentes de cátedra y del personal técnico y administrativo.

⁵ Finocchi, R., *op. cit.*, p. 1354.

Es fácil advertir como, aunque se trató de medidas relativas a facetas de carácter técnico-administrativo, se siguió yendo en la dirección opuesta a la que autonomía exigía. No obstante lo anterior, las medidas normativas apenas comentadas tuvieron una gran transcendencia por dos motivos fundamentales: en primer lugar, calificando las Universidades de Entes asociativos, ellas apoyaron la idea por la cual ellas deban necesariamente gozar de un genuino poder de auto-organización; en segundo lugar, los dos decretos llamaron la atención de la Asamblea Constituyente⁶ que ha dedicado el art. 33 de la Constitución al asunto de la autonomía universitaria.

Cabe destacar que la italiana ha sido la primera Constitución en Europa continental a introducir disposiciones específicas de garantía de la autonomía de la Universidad; solo en los setentas otros Países como Portugal y España (art. 27 CE) siguieron el ejemplo italiano.

Puesto que la Constitución italiana considera la Universidad una “colectividad cultural, representativa de los hombres de ciencia que contribuyen en su creación”⁷, en continuación con el visión liberal-resurgimental que conformó la disciplina del período monárquico, intentaremos un análisis que reanude el pensamiento liberal con la centralidad del principio de la autonomía en el nuevo marco constitucional.

El art. 5 constitucional consagra el principio de unidad del Estado, disponiendo que “La República, una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales, efectuará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adaptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”. Tradicionalmente, la doctrina más autorizada ha escrutado y pormenorizado la última parte de la disposición solo con relación a las *autonomías territoriales*; no cabe duda, todavía, que el principio de la autonomía se proyecta sobre las *autonomías funcionales* (según la terminología utilizada desde 1997), otorgándoles tutela y protección.

Bajo esta premisa, se puede coger rotundamente el significado del art. 33 constitucional. Según lo que disponen su primero y último apartados:

⁶ Mazzaroli, L., “L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana”, en *Diritto e società*, 1981, II, p. 276.

⁷ *Ibidem*, p. 277.

1. Son libres el arte y la ciencia y será libre su enseñanza.

.....

5. Los establecimientos de cultura superior, universidades y academias tendrán derecho a regirse por ordenamientos autónomos dentro de los límites fijados por las leyes del Estado.

Las leyes del Estado, por lo tanto, constituyen el marco dentro del cual debe concretarse la autonomía universitaria, que sin embargo halla una robusta garantía en lo que el apartado primero dispone en materia de derechos individuales a la libre arte y a la ciencia y su enseñanza.

La reserva de ley provoca problemas de exégesis del texto de cierta trascendencia, por lo menos bajo dos perfiles. En primer lugar, una lectura más profundizada del art. 33 desvela que la reserva de ley en materia universitaria es por cierto y absolutamente *sui generis*, siendo ella absoluta y relativa en el mismo tiempo: *absoluta* porque excluye cualquiera potestad normativa primaria o secundaria del Gobierno; *relativa* porque individúa un “*concurso vinculado de fuentes*” primarias (leyes del Parlamento) y reglamentarias (de autonomía). Esta peculiaridad desvela el auténtico significado del sintagma “ordenamiento autónomo”, que constituye una de las pocas trazas de subsidiariedad horizontal en el texto originario de la Constitución.

No obstante lo anterior, la Corte constitucional⁸ ha asentido a la formación de una maciza reglamentación de procedencia gubernamental y al consecuente vaciamiento de la reserva de ley.

El marco normativo se ha complicado por la reforma constitucional de 2001, que ha introducido la inversión de la enumeración de las competencias legislativas de Estado y Regiones, sin expresar la competencia estatal exclusiva en el asunto en cuestión y estableciendo, por el contrario, un *concurso vinculado de fuentes* —estatales y regionales, esta vez— en materia de investigación científica y tecnológica.

Cabe decir que la Corte constitucional no ha solucionado definitivamente el problema, que como en todos los Estados a regionalismo avanzado que fundamentan su organización territorial en el principio unitario tiene naturaleza competencial.

Afortunadamente, en el asunto en cuestión viene en auxilio el nuevo art. 117, letra *m*), constitucional, que atribuye al Estado la competencia legislativa exclusiva en materia de “determinación de los niveles esenciales para las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deberán quedar

⁸ Corte cost., sent. 383/1988.

garantizados en todo el territorio nacional". Por ello, es cierto que el nuevo reparto competencial se sustenta en la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos básicos en cuya realización se encuentra la concreción de uno de los postulados fundamentales de la organización constitucional en su conjunto, que es el principio de igualdad sustancial. Y no cabe duda que el derecho a la educación sea funcional a la concreción del principio.

Bajo otro perfil, la autonomía universitaria se fundamenta también en la garantía de independencia de la actividad cultural de los docentes, a la cual precisamente el Ente universitario está llamado a dar respuesta en cuanto Ente asociativo (más bien que como Ente instrumental del Estado o suministrador de servicios).

Esta visión está corroborada por los trabajos preparatorios de la Constitución. Unos miembros de la Asamblea Constituyente sugirieron injerir en el texto una norma sobre la inamovilidad de los profesores, con el fin de garantizar mejor la independencia y la libertad de investigación y de enseñanza; dichas propuestas no encontraron acogida porque se estimaron pleonásticas respecto a la ya reconocida autonomía de las Universidades, considerada por sí sola suficiente para tutelar los docentes. No obstante lo anterior, la autonomía universitaria ha sido entendida sobre todo como libertad de investigación y de enseñanza; la autonomía financiera, por el contrario, no ha encontrado sino una importancia residual, en la medida por la cual esta última se haya manifestado funcional a la primera. De lo anterior pueden derivarse algunas consideraciones.

En primer lugar, no parece casual la decisión de garantizar la autonomía universitaria en un artículo casi completamente dedicado a la enseñanza y a los perfiles organizativos de la educación: una parte de la doctrina⁹ ha destacado que esto es el claro síntoma de una insuficiente valoración del alcance y de las implicaciones de dicho principio. Todavía, siendo la autonomía a la cual hace referencia el texto constitucional de carácter normativo, la peculiar naturaleza de la reserva de ley (y su interpretación por la Corte constitucional) sin embargo no ha permitido determinar claros límites dentro de los cuales las mismas Universidades pudiesen ejercer dicha autonomía. Por ello, ha ido formándose una praxis por la cual el Legislador ha podido disciplinar detalladamente la materia, sin encontrar otros límites que el genérico principio de razonabilidad.

⁹ Finocchi, R., *op.cit.*, p. 1356.

No sorprende, entonces, que por tres décadas después de la entrada en vigor de la Constitución haya prevalecido una línea sustancial de continuidad con la normativa anterior.

IV. LA REFORMA DE LOS AÑOS OCHENTA

La tercera fase se ha abierto con la aprobación del d.P.R. 11 de julio de 1980, n. 382. Este decreto ha garantizado un nivel de autonomía administrativa, financiera y contable por cierto superior respecto al pasado pero, todavía, en definitiva insatisfactorio. Se han instituido Departamentos y nuevas estructuras organizativas a través de los cuales los Ateneos pueden administrar y organizar servicios de varia naturaleza; en virtud del decreto, los Departamentos tienen su propio presupuesto, separado del de la Universidad. Lo más importante es que el art. 86 otorga a las Universidades la facultad para emanar disposiciones administrativo-contables, de conformidad con la normativa gubernativa de rango secundario de principio.

Una vez más, todavía, el principio de autonomía **no ha sido valorizado** de manera significativa. Por ejemplo, no se ha reconocido la plena capacidad de estipular negocios privados (como del tipo de las convenciones con Entes territoriales) que permitiría un cumplimiento más fácil de sus propias funciones por los Ateneos. Permanecían, en efecto, fuertes condicionamientos que derivaban de los controles por la *Corte dei conti* sobre los gastos, de la cuantía de los financiamientos estatales y de los poderes de control y aprobación de actos por el Ministerio competente. Así como por las administraciones estatales, la fiscalización por la *Corte dei conti* consistía en un control de legalidad del presupuesto y en un control (eventual) sobre actos puntuales de gestión. El sistema de control externo sobre las Universidades, sin embargo, padecía el mismo inconveniente que se presentaba en relación con el control sobre las administraciones estatales, es decir la “codecisión” como sistema en el cual controlador y controlado comparten las mismas competencias con confusión de roles¹⁰.

¹⁰ Sobre el asunto, véase nuestro *Corti dei conti e controllo esterno sull'attività economico-finanziaria delle autonomie negli Stati regionali*, Padova, CEDAM, 2008.

En conclusión, las disposiciones del Decreto 382/1980 que han proporcionado las normas concretamente más importantes¹¹ son las que han disciplinado la contratación y el estatus de los profesores catedráticos y titulares, de los Investigadores, de los profesores contratados y los Cursos de Doctorado, lo que sin embargo agrega poco al tema de la autonomía financiera.

V. EL TEXTO ÚNICO DE 1989

La fase actual ha sido inaugurada por la ya mencionada ley 168/1989 que ha garantizado amplios espacios de autonomía, entendiendo esta como autodeterminación de las reglas de su propio actuar, considerando a los Ateneos como sujetos que conllevan intereses que encuentran tutela y bajo principio del pluralismo institucional que connota el Estado constitucional cooperativo. Cabe destacar que la ley va en la dirección del verdadero significado de autonomía, que según los maestros del derecho administrativo italiano es esencialmente normativa.

Esta evolución está determinada por lo menos por dos factores: en primer lugar, el ordenamiento supranacional, sobre todo bajo el impulso del progresivo desarrollo de la Comunidad europea, lleva a una imparable erosión de la soberanía estatal, ya que siempre más numerosas son las materias que son atraídas “hacia arriba”, bajo el marco competencial de Entes o Organizaciones de naturaleza internacional colocados arriba del Estado; en segundo lugar, la erosión de la soberanía estatal se verifica también “hacia abajo”, en virtud de la multiplicación de los Entes territoriales sub-estatales (Regiones, Provincias, Ciudades metropolitanas, Municipios) a los cuales les son proporcionadas competencias cada vez más amplias e importantes¹².

Se abre, de este modo, la cuarta y (hasta ahora) última fase del recorrido de la autonomía financiera de las Universidades italianas.

1. La autonomía financiera de las Universidades en la normativa vigente, en particular, la financiación

¹¹ Cfr. Scarlato, R., “L'autonomia finanziaria delle Università”, in *Nord e Sud*, 1995, pp. I, 17 y ss.

¹² Véase sobre este punto Cassese, S., “L'autonomia e il testo unico sulle Università”, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, V, pp. 515 y ss.

La revisión constitucional —*rectius*, el proceso que inició en los años noventa y que se concluyó con la Ley constitucional 18 de octubre de 2001, n. 3— que ha llevado a una redefinición de las relaciones entre Estado y autonomías locales e institucionales de la República, ha causado transformaciones también en el sector universitario, aunque no lo haya afectado directamente.

En lo específico, el principio de subsidiariedad ha impactado sobre la visión de la autonomía, que debe ser entendida en primer lugar como autodeterminación por las organizaciones de las reglas de su propio actuar: esta ha impuesto considerar también a los Ateneos a la manera de sujetos que conllevan intereses que gozan de tutela bajo el principio del pluralismo institucional que connota la República. En dicho contexto, la expresión *autonomías funcionales* —utilizada por primera vez por el art. 1.4, letra d) de la Ley 15 de marzo de 1997, n. 59, para definir la naturaleza jurídica de las Universidades— aparece como la más adecuada para calificar a los Ateneos de Administraciones públicas¹³ desvinculadas de la relación de neta subordinación al Estado¹⁴ típica de un régimen autárquico (y no autonómico).

Por dichas razones, la actual disciplina de la autonomía financiera de los Ateneos se pone como complemento necesario para aclarar su rol de *centros autónomos de organización y gestión de intereses*, también en su dimensión social.

La disciplina de la cual se discute está en la Ley 9 de mayo de 1989, n. 168, que en su art. 6 establece en vía general que las Universidades están dotadas de autonomía didáctica, científica, organizativa, financiera y contable.

El art. 7 regula en detalle la autonomía financiera, listando los ingresos universitarios y reenviando al *Reglamento del Ateneo para la administración, la hacienda y la contabilidad* para la disciplina de los criterios de la gestión, de los procedimientos administrativos y financieros, además que de los procedi-

¹³ Sobre el punto véase Torretta, P., "Autonomia funzionali e principio costituzionale del pluralismo nella prospettiva degli statuti regionali in formazione", en *Foro Amministrativo-TAR*, 2004, pp. 2781 y ss. Un razonamiento parcialmente diferente merecen las Universidades no estatales que la Jurisprudencia califica de Entes públicos no económicos, demostrando adherir a una visión "objetiva" del servicio público (véase, Cons. Stato, sent. 3-10-1990, n. 862, en *Foro amministrativo*, 1990, p. 2354, y Finocchi, R., *op.cit.*, p. 1364).

¹⁴ En Doctrina hay quien sostiene, según la enseñanza de Santi Romano, que sería más correcto hablar "de un ordenamiento jurídico autónomo respecto al del Estado que presenta su propia pluri-subjetividad, una propia organización y sobre todo una propia formación" (ver Rota, R., *Nubi sull'autonomia delle Università*, nota a TAR [Tribunale Amministrativo Regionale], sez. I, 6-12-2004, sent. n. 14909, en *Foro amministrativo-TAR*, 2005, p. 1513).

mientos contractuales y de las formas de control internos (apartados 7 y 8). Por medio de dicha fuente de autonomía las Universidades pueden cumplir libres elecciones para la gestión financiera de los recursos. De tal manera, aparece superado el modelo del “reglamento-tipo” ministerial, al cual el Reglamento de Ateneo en precedencia tenía que uniformarse¹⁵. Además, de conformidad con el apartado 11 del art. 7, la entrada en vigor del Reglamento determina el cese de la eficacia de las Disposiciones legislativas y reglamentarias en contraste con el mismo.

Como es obvio, la autonomía financiera y la fuerza derogatoria del Reglamento del Ateneo encuentran límites legislativamente determinados. En particular, el apartado 7 dispone que los reglamentos de la administración puedan derogar las normas del ordenamiento contable del Estado y de los Entes públicos (la así llamada contabilidad de Estado), “pero en todo caso en el respeto de los relativos principios”. Por lo tanto, la fuente de la autonomía encuentra como único límite las normas inderogables de contabilidad pública estatal, que por ejemplo prohíbe utilizar reglamentos-tipo redactados por el Ministerio y finalizados al control de conformidad de los Reglamentos del Ateneo y obliga a redactar anualmente un presupuesto de caja¹⁶.

Esta última norma se justifica por la necesidad de adecuar los instrumentos contables a las exigencias de flexibilidad de la gestión¹⁷ de los Ateneos. Sin embargo, cabe señalar que en Doctrina hay quien sostiene la necesidad de una integración entre presupuesto de caja y presupuesto de competencia, en particular sugiriendo la adopción del segundo a nivel de Ateneo y del primero a nivel de los Centros de gasto a los cuales el reglamento otorga autonomía financiera y contable¹⁸.

¹⁵ Finocchi, R. *Le università, op.cit.*, p. 1382.

¹⁶ Con mayor detalle, se trata de los principios contenidos en la moción del 3 de mayo de 1989 aprobada por el Senado de la República. Además de los dos principios citados en el texto se deben mencionar los de: registración integral en el presupuesto de previsión de los ingresos brutos sin los gastos; universalidad de la registración de los gastos en el presupuesto; publicidad; redacción de un presupuesto plurianual; determinación del responsable del procedimiento. Sobre el punto véase más ampliamente, Finocchi, R., *Le università, op.cit.*, p. 1383.

¹⁷ Sobre el tema, cfr. Adinolfi, R., *La gestione manageriale dei processi di istruzione e formazione: scuole, università, enti di formazione*, Padova, CEDAM, 2007; Cugini, A., *La misurazione della performance negli atenei: logiche, metodi, esperienze*, Milano, Franco Angeli, 2007; Del Sordo, C., *Il controllo direzionale nelle università: dal sistema di bilancio alla balanced score card*, Milano, Franco Angeli, 2005; Mazza, C., Quattrone, P., Riccaboni, A., *L'università in cambiamento fra mercato e tradizione*, Bologna, il Mulino, 2006.

¹⁸ Véanse Finocchi, R., *Le università, op. cit.*, 1384 y Cacéese, S. (coord.), “Per una nuova amministrazione delle università. Ipotesi di regolamento di amministrazione e finanza per l'Università di Siena”, en

Cabe ahora ahondar el tema de los recursos, sobre todo para evidenciar la dependencia financiera de las Universidades —sea las públicas, como las privadas cuya financiación se cuantifica indicativamente por el 40% de los fondos estatales — por el Estado.

El art. 7 dispone que los ingresos de los Ateneos estén constituidos por transferencias del Estado, contribuciones obligatorias y formas autónomas de financiación, entre las cuales se destacan los ingresos que derivan de actividades y de contratos o convenciones estipuladas.

La Ley 24 de diciembre de 1993, n. 537, completa la disciplina disponiendo en su art. 5.1 que las transferencias estatales se realizarán principalmente por medio de un *Fondo di finanziamento ordinario* (FFO), distribuido a los Ateneos según el criterio del gasto histórico y tomando en cuenta las actividades desempeñadas por los mismos. Por lo tanto, los fondos estatales no están vinculados sino, por el contrario, libres en su utilización. Además del FFO, hay el *Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche* y, por último, el *Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario*, que proporciona recursos para actividades y proyectos específicos.

A la libertad de utilización de los Fondos hacen de contrapeso el mecanismo de cuantificación de las transferencias estatales: el *Nucleo de evaluación interna* a la Universidad redacta un informe sobre las actividades ya realizadas y sobre las planeadas para el futuro, “verificando, mediante análisis comparativos, los costes y los rendimientos, la correcta gestión de los recursos públicos, la productividad de la investigación y de la didáctica, así como la imparcialidad y el buen desempeño de la acción administrativa” (art. 5); el informe se transmite al *Comité nacional para la evaluación del sistema universitario* encargado de evaluar la actividad de cada universidad. Los éxitos de la verificación, obviamente, condicionan la futura repartición de los recursos entre las *varias* universidades.

Las transferencias estatales no representan la única fuente de financiación de las Universidades —ni siquiera la más importante, sobre todo para los Ateneos no estatales— ya que el *fund raising* puede realizarse también por medio de los ingresos de contratos y convenciones concluidas con sujetos públicos o privados, o de la creación de Fundaciones universitarias con finalidad de proporcionar sostén financiero.

Con relación a la facultad que tienen las Universidades de concluir cualquier tipo de contratos de derecho privado, cabe recordar que hasta la entra-

da en vigor de la Ley 168/1989, la libertad contractual de los Ateneos estaba limitada a la conclusión de contratos de obras y abastecimiento¹⁹.

Por el contrario, la autonomía en negociar de los Ateneos está hoy reconocida, si bien ella esté sometida a dos tipos de restricciones. Por un lado, las Universidades pueden concluir solo contratos que resulten compatibles con sus propios fines institucionales; por otro lado, están obligadas —con excepción de los Ateneos no estatales— a la licitación pública²⁰. Se puede, por lo tanto, sostener que se trata de una autonomía no absoluta, sino “instrumental”, desde el momento que la misma resulta “caracterizada por un intrínseco límite teleológico”²¹, es por una preordinación para el logro de fines no determinados libremente, en cuanto constitucionalmente determinados.

Un papel relevante en asegurar una efectiva autonomía financiera a las Universidades está desempeñado además por las Fundaciones. De conformidad con el art. 59.3 de la Ley 23 de diciembre de 2000, n. 388, (*Legge finanziaria*²² para el 2001), las Universidades tienen facultad de instituir, también de forma asociativa, Fundaciones de derecho privado con el fin de adquirir bienes y servicios, desempeñar actividades instrumentales y de apoyo a la didáctica y a la investigación. Dichos Entes, por lo tanto, no están encargados, por regla, de tareas exclusivamente de *fund raising*, sino también de estipular acuerdos, contratos, convenciones, así como de soporte en la realización de actividades formativas y de investigación. El recurso a dicho instrumento con el fin de aumentar las potencialidades competitivas de las Universidades está condicionado solamente por el límite —sin embargo bastante elástico— de la destinación de funciones, actividades y bienes eventualmente otorgados a la Fundación respecto a los fines y funciones inherentes a la institución universitaria.

En fin, merece aclaración la disciplina de la financiación de las Universidades no estatales, calificadas por la jurisprudencia de *Entes públicos no*

¹⁹ Véase Finocchi, R., *Le università*, op.cit., p. 1384.

²⁰ La Jurisprudencia tiende a impedir que oficinas universitarias como Departamentos – u otros órganos –sean adjudicatarios de licitaciones públicas que tengan por objeto actividades de tipo empresarial, puesto que estas no serían compatibles con las tareas institucionales de los Ateneos y producirían efectos distorsionantes a la competencia (sobre el punto véase, Calabrò, M., “Sui limiti della possibilità dei Dipartimenti universitari di partecipare a pubblici appalti”, nota TAR, sez. I, sent. 12-6-2002, n. 3411, en *Foro amministrativo-TAR*, 2002, pp. 2572 y ss).

²¹ Calabrò, M., *Sui limiti della possibilità dei Dipartimenti universitari*, op.cit., p. 3412.

²² La *legge finanziaria* se aprueba anualmente e introduce las modificaciones a la legislación vigente necesarias para cumplir con los objetivos y los vínculos macroeconómicos determinados en la *legge di bilancio* (ley presupuestaria anual).

económicos. Con relación a dichas instituciones, se cabe tomar en cuenta que la Ley 29 de julio de 1991, n. 243, prevé que los recursos estatales se proporcionan según criterios objetivos y condicionados a la presentación al Ministerio por parte de la Universidad de sus propios presupuestos y de una documentación específica concerniente a la estructura y al funcionamiento global del Ateneo²³.

2. Los controles contables

Aclarados los rasgos esenciales de las modalidades de financiación de los Ateneos, nos aparece oportuno dirigir la atención al control sobre la gestión administrativo-contable. Con dicho propósito se precisa distinguir entre control interno y externo.

Con relación al primer tipo de controles, las Universidades pueden elegir si constituir un órgano con funciones análogas a las de un Colegio de Síndicos o, en alternativa, si optar por un control preventivo de legalidad de los actos desempeñado por el Rector o por los responsables de los Centros de gastos del Ateneo²⁴.

Por el contrario, el control externo de la gestión financiera está encomendado a la *Corte dei conti*²⁵. En un primer momento, el art. 5.21 de la L. 537/1993²⁶ exoneró las resoluciones de nombramiento, promoción y cese del servicio del personal del control preventivo de legalidad que la *Corte dei conti*, de conformidad con el r.d. 12 de julio de 1934, n. 1332, actuaba en vía general sobre todas las resoluciones administrativas de naturaleza financiera. La norma preveía que el control fuese de carácter posterior y finalizado a la presentación al Parlamento de un informe sobre la gestión financiera de la Uni-

²³ Finocchi, V. R., *Le università*, op.cit., p. 1365.

²⁴ Cabe subrayar que en el concreto se verifica una preferencia sustancial por la constitución de órganos con tareas de revisión integrada por expertos.

²⁵ Más difusamente, véase nuestro *Corti dei conti e controllo esterno*, op.cit.

²⁶ El art. 21.5 dispone: "las resoluciones de nombramiento, promoción y cese del servicio del personal de las Universidades no están sujetos a control preventivos de legalidad por la *Corte dei conti*. El control sucesivo por la *Corte dei conti* previsto en el artículo 7, apartado 10, de la Ley 9 de mayo de 1989, n. 168, es ejercido con la finalidad del Informe al Parlamento, con exclusión del control administrativo de regularidad contable y sobre cada uno de los actos de la gestión. Con este objetivo las Universidades transmiten a la *Corte dei conti* los presupuestos anuales, juntos a los informes del Rector, de los Núcleos de evaluación interna y de los Revisores de cuentas, en un plazo de quince días después de su aprobación y en todo caso no después de seis meses de la clausura del ejercicio financiero al cual se refieren".

versidad. Además, estaba excluido expresamente un control administrativo de regularidad contable y el control sobre cada uno de los actos de la gestión.

La sucesiva Ley 14 de enero de 1994, n. 20 (“Disposiciones en materia de jurisdicción y control por la *Corte dei conti*”), ha generado dudas interpretativas en cuanto esta ha limitado el control preventivo de legalidad a determinados actos del Gobierno, sin prever nada en relación a la disciplina (especial) relativa a las Universidades. La naturaleza de las leyes apenas mencionadas —la segunda general, la primera especial— creaba el problema de individuar que disciplina aplicar a la Universidad.

La Jurisprudencia —después de una primera orientación desfavorable a la sobrevivencia de la disciplina especial de 1993— ha resuelto las dudas interpretativas “recuperando” las normas dictadas por el art. 5. 21 de la Ley n. 537/1993. En particular, con argumentaciones “sistemáticas”²⁷ relacionadas al diseño de la autonomía universitaria procedente de las reformas de los años noventa, la Jurisprudencia consolidada ha aclarado que el control por la *Corte dei conti* —lejos de traducirse en la verificación de la legalidad de los actos individuales— consiste en la redacción y en el envío al Parlamento de un informe sobre la gestión financiera de la Universidad²⁸. Con dicha finalidad, según cuanto dispone el art. 5.21, los Ateneos transmiten a las secciones regionales de la Corte sus propios presupuestos consuntivos, conjuntamente a los informes del Rector, de los Núcleos de evaluación interna y de los Revisores de Cuentas.

²⁷ Realmente, la Corte ha fundamentado su propia conclusión también sobre un argumento textual, es decir la circunstancia que la L. 20/1994 prevé que el pleno y exclusivo control de la Corte se refiere solamente a las Administraciones del Estado, categoría dentro la cual no es posible incluir a las instituciones universitarias (véase, Morzenti Pellegrini, R., “Il sistema dei controlli nei confronti delle autonome istituzioni universitarie”, nota a Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 9-9-2005, n. 4659, en *Foro amministrativo-CDS*, 2005, pp. 3036 y ss).

²⁸ Véase *Corte dei conti*, sez. controllo, 11-10-1995 n. 136, en Cons. St., 1996, II, p. 83; *Corte dei conti*, sez. controllo, 13-2-1995, n. 23, en Cons. St., 1995, II, p. 1406, y Cons. St., sez. VI, sent. 7-8-2002, n. 4141, en *Foro amministrativo-CDS*, 2002, p. 1814. Sobre el punto véase, Morzenti Pellegrini, R., *Il sistema dei controlli nei confronti delle autonome istituzioni universitarie*, op. cit., p. 3037. La A. sostiene que “argumentar diferentemente... significaría mantener un elemento de centralismo destinado colocarse en fuerte contraste con el sistema, connotado por el Legislatore en términos de autonomía, llevando el dualismo control-autonomía a un punto de intolerable conflicto”. Véase Graziano, E., “I controlli interni e della Corte dei conti sulle pubbliche amministrazioni”, en *Foro Amministrativo*, 2000, pp. 3785 y ss.

3. La autonomía financiera y el Pacto Interno de Estabilidad

A la luz de los vínculos europeos que imponen el control del endeudamiento público, desde 1999 a la actualidad todas las *Leggi finanziarie*²⁹ han en cualquier medida disciplinado y limitado el gasto de las Universidades bajo el así llamado Pacto Interno de Estabilidad³⁰. Por dichas razones aparece oportuno evocar las disposiciones más importantes con la finalidad de comprender mejor cuales sean los espacios, en la actualidad, dejados efectivamente a la autonomía financiera y contable de cada Ateneo.

En particular, la Ley 23 de diciembre de 1999 n. 488 (*Legge finanziaria* para el año 2000) ha impuesto que sean las “administraciones competentes” a proveer “al pago de las mejoras económicas para el personal”, coherentemente con la disponibilidad de recursos en sus presupuestos. Por lo tanto, las Universidades están obligadas a soportar los gastos por eventuales aumentos de sueldo para sus propios dependientes³¹.

La Ley 23 de diciembre de 2000, n. 388 (*Legge finanziaria* para el año 2001) ha aclarado las dudas relativas al sometimiento de las Instituciones universitarias a las obligaciones que derivan del Pacto de estabilidad, disponiendo expresamente en su art. 56 que “el sistema universitario contribuye a la realización de los objetivos de finanza pública para el trienio 2001-2003”. Con dicha finalidad, la Ley ha fijado la cuota de gasto anual —modulado de año en año— que las Universidades no pueden superar³².

²⁹ Con la excepción de las *Leggi finanziarie* para los años 2003 y 2006, desde el momento que los mismos hacían parte en todo caso de la programación del gasto público trienal (respectivamente, 2001-2003 y 2004-2006) y, por lo tanto, permanecían en los mencionados períodos los vínculos y los límites de gasto previstos en vía general por la primera *legge finanziaria* del trienio.

³⁰ Por asonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo, bajo el concepto genérico de PIE se engloban el conjunto de normas, mecanismos e instituciones que rigen la responsabilidad compartida en el control del endeudamiento público entre diferentes niveles de gobierno dentro de un País; *cfr.* Fernández Llera, R., “Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico”, en *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, n. 23, 2004, pp. 3-34.

³¹ Sobre el punto parece oportuno puntualizar que el TAR Lazio (sent. 14909/2004, cit.) ha considerado que la expresión “mejoras económicas” se refiere a cualquier mejora retributiva del personal de la Universidad ya sea bajo contrato así como sin contrato. No ha sido, por el contrario, acogida la tesis de la Università degli Studi di Roma Tor Vergata – recurrente contra el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros enderezado a fijar la cuota de aumento del sueldo de los dependientes a cargo del mismo Ateneo – la cual sugería distinguir el concepto de “mejora retributiva” de aquel de “adecuación anual” siendo este último vinculado al aumento de la tasa de inflación y, por lo tanto, absolutamente independiente del Ateneo.

³² En mayor detalle, el art. 56 prevé que: “El sistema universitario contribuye a la realización de los objetivos de finanza pública para el trienio 2001-2003, imponiendo que las necesidades financieras de

La sucesiva Ley 28 de diciembre de 2001, n. 448 (*Legge finanziaria* para el año 2002), en su art. 19 ha dispuesto la suspensión de la contratación de personal para las Universidades que no hayan respetado los vínculos del Pacto de Interno Estabilidad para el 2001. Por dichas razones, ha sido obligatorio proveer a la cobertura de los cargos vacantes a través de los procedimientos de movilidad previstos por la Ley.

Caminando sobre la misma huella, la Ley 24 de diciembre de 2003, n. 350 (*Legge finanziaria* para el año 2004), en su art. 3 ha confirmado la obligación para el sistema universitario de contribuir a la realización de los objetivos de finanza pública para el trienio 2004-2006. Sin embargo, respecto a cuanto está previsto en la Ley n. 388/2000, el art. 3 de la Ley 350 impone al Ministerio de la Educación, de la Universidad y de la Investigación determinar anualmente las necesidades financieras para cada Ateneo, previo parecer de la *Conferenza dei Rettori* y tomando en cuenta “los objetivos de reequilibrio en la distribución de los recursos y de las exigencias de racionalización del sistema universitario”.

En dicho contexto, aparece importante la previsión del art. 1, apartado 380, de la L. 24 de diciembre de 2007, n. 244 (*Legge finanziaria* para el año 2008), en la parte en la cual prevé que la facultad de la Región autónoma de Valle d'Aosta y de la Provincia autónoma de Bolzano de aplicar las reglas del Pacto Interno de Estabilidad a sus Entes públicos instrumentales, se puede aplicar también a la Universidades no estatales creadas en su territorio y promovidas o administradas por particulares³³.

La extensión del Pacto de Estabilidad al sistema universitario estatal ha sido censurada por una parte de la Doctrina, que ha denunciado una injustificable lesión a la autonomía universitaria³⁴ por haber el Legislador antepuesto el principio de coordinación de las finanza pública al valor de la cultura y de

Universidades estatales, Policlínicos universitarios con gestión directa, Departamentos y todos los otros Centros con autonomía financiera y contable, en cada año no sean superior a las necesidades determinadas por el presupuesto en el ejercicio anterior incrementado del 4 por ciento para cada año”.

³³ Véase el art. 17.120 de la Ley 127/1997, que dispone: “Como excepción a los procedimientos de programación previstos por la Ley 7 de agosto de 1990, n. 245, y sucesivas modificaciones e integraciones, se permite la constitución de una Universidad no estatal en los territorios de la Provincia autónoma de Bolzano y de la Región autónoma del Valle d'Aosta, promovida y administrada por Entes y por privados. La autorización a las antedichas universidades a expedir títulos de estudio universitarios que tengan valor legal, será otorgada por Decreto del Ministro de la Universidad y de la Investigación científica y tecnológica, previo acuerdo, respectivamente, con la Provincia autónoma de Bolzano y con la Región autónoma de Valle d'Aosta ...”.

³⁴ Véase Rota, R., *Nubi sull'autonomia delle Università*, op.cit., p. 1517.

la investigación científica, este último expresamente tutelado por los arts. 9 y 33 de la Constitución. Sin embargo, el asunto en cuestión no puede ser manejado apriorísticamente con criterios generales, si bien con una continua búsqueda de equilibrio entre principios y valores constitucionales. Finalmente, pronunciándose sobre dicho equilibrio y, en particular, sobre el principio de la autonomía universitaria, (durante la cuarta fase) el Juez constitucional ha estimado que no se puede entender la reserva de ley como instrumento para dictar una completa disciplina legislativa, vaciando el significado de la autonomía universitaria. Efectivamente, ha dicho la Corte, las disposiciones legislativas no se pueden considerar como “límites” a la autonomía si ellas son “detalladas al punto de reducir las Universidades, que la Constitución califica de ordenamientos autónomos, a meros receptores pasivos de decisiones asumidas por el centro”³⁵.

Diferente es la más reciente posición del juez administrativo. Con una sentencia de poco tiempo anterior a la de la Corte constitucional supra mencionada, el TAR Lazio ha estimado “no irrazonables” las disposiciones de la Ley que ponen a cargo de los Ateneos los gastos que derivan del incremento de las retribuciones de sus propios dependientes³⁶. La *ratio* de dicha decisión reposa en la importancia que el Tribunal Administrativo Regional ha reconocido a la exigencia del control del endeudamiento público que deriva no solo de los vínculos europeos, sino también del principio constitucional de equilibrio presupuestario consagrado en el art. 81 constitucional.

Lo anterior corrobora la necesidad de la continua búsqueda de equilibrio entre *autonomía y control del endeudamiento público*, ya que una finanza pública deficitaria significa menos servicios públicos para los ciudadanos, esto implicando dejar de lado derechos sociales constitucionalmente garantizados.

³⁵ Corte cost., sent. 383/1998.

³⁶ TAR. Lazio, sent. 14909/2004, *op. cit.*