

BIBLIOGRAFÍA

Héctor FIX-ZAMUDIO

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito y límites* 1114

y trascendiendo los materiales que maneja en otras de sus obras— recoge las excelencias de sus enseñanzas en varios años de docencia superior en la disciplina de derecho laboral y a la que auguramos un feliz destino editorial en los centros de enseñanza y en el foro.

HÉCTOR SANTOS AZUELA

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1982, 94 pp.

Este pequeño libro en su tamaño, pero sustancial en su contenido, comprende varios trabajos del distinguido jurista español sobre el apasionante tema de la autonomía universitaria, que si bien asume matices peculiares en el ordenamiento español, nos permite reflexionar nuevamente sobre las universidades públicas mexicanas.

El tema ha sido muy debatido en España desde el momento que la institución fue consagrada en el inciso 10º del artículo 27 de la Constitución democrática de 29 de diciembre de 1978, de acuerdo con el cual: "Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca."

El autor analiza todos los problemas que se han presentado en la discusión en las cortes de un segundo proyecto de ley universitaria presentado en noviembre de 1979, puesto que el primero ni siquiera se discutió porque coincidió con la disolución de las propias cortes elegidas en 1977 y la convocatoria a nuevas elecciones. Los debates han sido apasionados y enconados —aunque no han contribuido a la aclaración de las cuestiones controvertidas— y se han difundido hacia los medios de comunicación, especialmente la prensa.

Como lo sostiene el profesor Fernández, no se ha logrado un análisis sereno de la institución, la cual se presta a las más controvertidas interpretaciones —como también ha ocurrido en nuestro país— puesto que constituye una materia que corresponde a lo que Galbraith llamó la "sabiduría convencional", y que Santi Romano calificó con la expresión de "mitos jurídicos", en relación con toda una serie de creencias, erróneas y un tanto místicas, pero generalizadas, que florecen especialmente en periodos revolucionarios o simplemente constituyentes; esto ocurre también en la realidad española, puesto que se han observado las más enfáticas apelaciones a la autonomía de la universidad,

por las más diversas personas y en los lugares más variados, así como a propósito de las cuestiones más dispares.

Considera el autor que como todo concepto, y más aún si se trata de un concepto jurídico, el de autonomía es fruto de una experiencia histórica que al propio tiempo es instrumento de trabajo. Desde el punto de vista histórico, su proceso es bien conocido y se remonta en sus orígenes a los siglos XI y XII, la edad de oro de la "autonomía", como se les ha llamado, a lo largo de los cuales la vieja tensión que caracteriza al mundo alto medieval entre el universalismo personificado en el Imperio, y el localismo que alimenta el fenómeno feudal, y que termina cristalizando en una nueva realidad política, es decir, el reino, que no es universal ni local, pero que, como lo explicó el destacado tratadista español Manuel García Pelayo, se alimenta de las dos fuentes, tomando para sí los poderes, representaciones y pretensiones vinculados al Imperio y las facultades jurisdiccionales, militares y demás inmunidades de que eran titulares los señoríos locales.

Como conclusión del breve recorrido histórico que realiza, el profesor Fernández considera que la historia prueba que el concepto de autonomía alude a un cierto poder de autonormación —y por extensión de autogobierno— que existe y se reconoce por y para la mejor satisfacción de un círculo específico y concreto de necesidades peculiares que, al propio tiempo, contribuyen a precisar sus concretos límites. Es, pues, por hipótesis, un poder *limitado y funcional* que ha de comprender *todas* las facultades necesarias y suficientes —y *sólo éstas*—, para el despliegue de la vida propia de la organización u ordenamiento particular, a partir de las cuales se predica y reconoce, en consecuencia, un límite en la existencia misma del ordenamiento general y superior en el que se inscribe, sin el cual o fuera del cual no puede ni siquiera ser concebido.

A continuación el destacado autor divide su exposición en dos grandes sectores; el primero relativo al fundamento de autonomía universitaria, es decir, del orden peculiar de necesidades que le justifican; el segundo es un intento de precisar sus límites.

Por lo que se refiere al primer aspecto, parte de la base de que el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria no está ligado al auge actual del principio de descentralización, que el texto de la carta fundamental de 1968 ha querido llevar al propio seno de la organización administrativa, en virtud de que siempre ha existido la autonomía universitaria, en mayor o menor medida, como también ha existido la libertad de cátedra.

Se señala como ejemplo la Ley de Educación española de 1970, que

por provenir de un régimen autoritario, enemigo de admitir cualesquiera clases de poderes exentos por pequeños que fuesen, y si bien dicho ordenamiento establece un sistema autonómico más bien nominal, de cualquier manera es posible constatar en la realidad cotidiana que la universidad española ha venido disfrutando inclusive durante el franquismo, y disfruta actualmente, de cuotas de autonomía sensiblemente mayores de las que, en principio parecen reservar la Ley citada y la frondosa selva de disposiciones dictadas a su amparo.

Una situación similar puede observarse en la universidad tradicional francesa calificada de napoleónica, como lo ha puesto de relieve un estudio del ilustre tratadista francés Georges Vedel, traducido al español en 1978 y publicado en la misma serie de Cuadernos Civitas; puesto que si bien desde el punto de vista formal, el ministro de educación poseía facultades jerárquicas muy importantes, en la práctica se habían transformado en puramente nominales, puesto que se limitaba a reconocer las decisiones de los órganos de autogobierno de la propia universidad, y por ello la reforma universitaria francesa de 1968, al restringir las facultades formales del propio ministro de educación, le ha restituido atribuciones efectivas que no ejercía con anterioridad, y en este sentido ha resultado contraproducente.

El fundamento de la autonomía universitaria se encuentra en la explicación de que siempre ha existido en la universidad alguna autonomía, de *iure* y sobre todo de *facto*, inclusive en los regímenes rabiamente autoritarios y centralistas, los que han suprimido dicha autonomía sólo en los periodos de enfrentamientos directos.

Si no puede explicarse la propia autonomía como una consecuencia más del principio general de descentralización actualmente imperante con carácter general, sólo quedan dos aspectos que pueden servir de justificación: la genérica del servicio público y la específica de la institución en sí misma considerada. En efecto, si bien son muchos los servicios públicos existentes en el Estado moderno, algunos de ellos se han encomendado a organismos dotados con personalidad propia y gestión con determinada autonomía, a fin de que dichos servicios puedan prestarse de una manera más ágil y eficiente.

Pero esta situación no puede explicar, de manera aislada, la autonomía universitaria, porque la universidad no presta un servicio público cualquiera, puesto que en ella se enseña y se investiga, y para la enseñanza y la investigación, la libertad es rigurosamente esencial. Es preciso distinguir entre los diversos grados de enseñanza, puesto que la simple transmisión de un *corpus* científico recibido o dado es concebible en el marco de una gestión centralizada de la organización o del estable-

cimiento en que tiene lugar, como es fácilmente comprobable la misma medida de la autonomía de la escuela, el instituto o la academia.

Con toda justificación el profesor Fernández señala que lo que distingue el carácter específico de la universidad y lo separa de las demás instituciones integrantes del sistema educativo, es que en ella se hace la ciencia, buena o mala, de un país; donde se produce, en consecuencia, ese *corpus* científico en perpetuo *fieri*, que las restantes instituciones se limitan a transmitir y propagar de acuerdo con las orientaciones que imparten los responsables del sistema.

Por ello los regímenes autoritarios se ven obligados, inclusive muy a su pesar, a reconocer, así sea de facto, cierto margen de autonomía a las actividades científicas universitarias; pero con mayor razón en los sistemas democráticos, esta autonomía implica además la libertad de cátedra, que si bien predica respecto de todos los niveles de la enseñanza, alcanza todos sus efectos en relación con la universidad y con los profesores que llegan a la plenitud de su función.

Por otra parte, la libertad científica no se agota en el puro aspecto individual como un derecho del profesor a rechazar todo tipo de injerencias exteriores en el ejercicio de su función, sino que tiene igualmente una dimensión institucional como lo ha sostenido toda la doctrina jurídica alemana a partir de los estudios de Smend en 1927, lo que se traduce en la necesidad de que la propia estructura del establecimiento científico haga imposibles tales intervenciones.

En este terreno de la organización, el profesor Fernández destaca las polémicas que se han suscitado sobre los problemas que plantea la co-gestión, puesto que la autonomía no sólo implica la exclusión de las intervenciones que pretenden limitarla desde afuera, sino también las que se generan en el interior de las universidades, en las cuales la libertad científica debe prevalecer sobre el principio democrático, que sólo podrá aplicarse en el marco de la primera.

A este respecto el autor señala los conceptos que se expresaron en las sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional español el 13 de febrero de 1981, y anteriormente por el Tribunal Federal Constitucional alemán el 29 de mayo de 1973, en las cuales se puso de relieve que la libertad científica o libertad de cátedra es necesaria para todos los docentes a fin de que puedan desempeñar correctamente su función y para el pleno desarrollo de su personalidad científica.

Lo anterior implica, por una parte, que no pueden aplicarse indiscriminadamente a la universidad los principios de la democracia política, si se toma en consideración que la ciencia es necesariamente jerárquica, como lo pone de relieve acertadamente el profesor Fernández, puesto

que se hace a partir de una cierta cualificación personal que no se alcanza mediante la aritmética electoral, ni se legitima por otra vía que la del saber demostrado y los logros obtenidos según el juicio, formalizado o no, de la comunidad científica. Esta aguda observación que se advierte tanto en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales como en la doctrina universitaria europea, no ha sido todavía plenamente aceptada por algunos sectores universitarios latinoamericanos, los que quisieran trasladar a la universidad, sin ninguna discriminación, los valores de la democracia política, la cual, como también señala el destacado jurista español, tiene su lugar en la organización universitaria, pues nadie puede sostener el autoritarismo como principio de gobierno universitario, por lo que es necesario realizar un cuidadoso deslinde, que no es nada sencillo, entre las cuestiones propiamente científicas —en las que la libertad de cátedra impone límites precisos a la facultad de autodisposición de la comunidad universitaria—, de las relativas al gobierno y administración de la institución —en las que puede aplicarse el principio democrático—.

A continuación se abordan las cuestiones relativas a las limitaciones a la autonomía universitaria, que están relacionadas, en primer lugar, con el principio de igualdad, consagrado en el artículo primero de la Constitución española de 1978, de la cual se deduce que la propia autonomía universitaria no se puede traducir en una libertad absoluta e incondicionada de cada universidad para elegir a quien quiera y como quiera, puesto que la propia Constitución reconoce a los ciudadanos los derechos de acceder a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad, y de ser valorados a esos efectos según el mérito y la capacidad, único criterio constitucionalmente admisible de discriminación o selección. Este carácter está reconocido en Europa, en cuanto los profesores de carrera tienen carácter de funcionarios públicos (inclusive en los países anglosajones a través de la *tenure*).

En México esta situación es imprecisa debido a que, por una parte, las universidades públicas, especialmente las de las entidades federativas, tienen reglas diferentes para el acceso y permanencia del personal académico de carrera y, por la otra, la reciente reforma a la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución federal, consagró la autonomía universitaria como estatuto constitucional de las universidades públicas del país, pero sujetó a las relaciones laborales del personal académico y administrativo y los principios de la contratación colectiva, reglamentados por un capítulo especial de la Ley Federal del Trabajo, que forzosamente afectan al primer sector en su situación de igualdad, aun cuando se pretenda distinguir entre las categorías académica y laboral.

Otro aspecto que constituye una limitación a la autonomía universitaria se refiere a la coordinación general de la investigación científica como competencia estatal establecida por el artículo 149, 1, 15º, de la Constitución española, en la que es preciso establecer un equilibrio frente a la propia autonomía, el cual se obtiene en el sistema constitucional español, en cuanto las dos instituciones están limitadas por lo dispuesto en el artículo 20 de la propia ley fundamental, que consagra la libertad de cátedra y el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

En nuestro país estos dos aspectos también han provocado problemas de relación entre dicha coordinación del Estado —representada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)— y las universidades y centros de enseñanza superior de carácter público, la cual no siempre ha sido fácil y en ocasiones tensa y complicada.

Otros dos aspectos de limitación a la autonomía universitaria se refieren a la existencia, en España, de un sistema universitario nacional y la financiación estatal para las propias universidades. Por lo que se refiere al primer sector, resulta necesario un sistema de coordinación que, a diferencia de las relaciones jerárquicas, se traduzca en directrices o recomendaciones que vinculen en cuanto al objetivo final, pero que dejen un margen para la libre elección de los medios idóneos para alcanzar ese objetivo.

El aspecto más difícil es el relativo al financiamiento público de las universidades, en el cual es preciso evitar el establecimiento de una relación jerárquica de carácter jurídico con el Estado que proporcione los fondos necesarios para las actividades universitarias y, por ello, debe equilibrarse la coordinación con la autonomía, a través del manejo autónomo del presupuesto universitario, sin que las decisiones respectivas puedan ser paralizadas o vetadas por controles en el curso de gestión y sin perjuicio del necesario control posterior, que en España está representado por el Tribunal de Cuentas.

Ambos problemas tienen su equivalente en el ordenamiento mexicano, con la diferencia de que carecemos de un sistema nacional universitario y por el contrario existe una verdadera anarquía en la regulación de las universidades de las diversas entidades federativas, con una coordinación puramente indicativa a cargo de la Asociación Nacional de Universidades y Centros de Enseñanza Superior (ANUIES), con un principio de planificación, también indicativa, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que debe seguir los lineamientos de la planeación democrática consagrada en la reforma constitucional de diciembre de 1982 al artículo 26 de la Constitución federal. En nuestro

país sería muy problemático expedir una ley general de universidades, debido a la facultad coincidente de la Federación y los estados para legislar sobre la organización universitaria, sujetándose a los lineamientos generales establecidos en la fracción VIII del artículo 3º constitucional, que como hemos dicho es muy reciente, puesto que se introdujo en 1980.

Los problemas derivados del subsidio estatal a las universidades públicas mexicanas, son todavía más complejos, puesto que generalmente las aportaciones estatales son insuficientes debido al desarrollo creciente y acelerado de las propias instituciones, lo que requiere complicadas y constantes negociaciones con las autoridades hacendarias federales y locales, dificultadas por las revisiones salariales de carácter anual de los personales administrativo y académico, cuya remuneración no se encuentra regulada uniformemente como en España, sino que, como se ha dicho, se establece a través de la contratación colectiva, la cual se ha traducido en paralizaciones constantes de las actividades académicas.

El excelente trabajo que reseñamos contiene, además, varios artículos periodísticos —de muy alto nivel— sobre el mismo tema, que el autor publicó en varias revistas españolas y que sería complicado examinar aquí, pues inclusive nos hemos extendido demasiado en este comentario, en virtud de la profundidad de los planteamientos del profesor Fernández sobre el inagotable tema de la autonomía, que consideramos de gran interés para los estudiosos mexicanos, pues si bien existen matices peculiares en el ordenamiento español, los problemas jurídicos son similares a los que afrontamos en el derecho mexicano, el cual tiene además la desventaja de la fragmentación.

Héctor FIX-ZAMUDIO

GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, *Derecho privado romano*, Madrid, Gráficos de Miguel Ángel García Marvizón, 1982, t. I "Instituciones", 633 pp., t. II "Casos y decisiones jurisprudenciales", 412 pp.

A tres años de aparecida la primera edición de esta obra (1979), se publica la segunda, revisada. Se trata de un manual de derecho romano destinado principal, pero no exclusivamente a los estudiantes de la "universidad a distancia". La idea primordial del autor es que la mejor aportación que el estudio del derecho romano hace hoy a los estudiantes es el estudio y análisis de los casos prácticos. "Esta nueva orientación