

***Libertad de cátedra del profesor universitario. Contenido y amenazas en el contexto actual de reforma del modelo de universidad pública***

***University professor's academic freedom. Content and threats in the context of reform public university model***

1

**Dra. E. Expósito**

Profesora Titular de Derecho Constitucional.  
Facultat de Derecho. *Universitat de Barcelona*.  
Barcelona. Email: eexposito@ub.edu

**Resumen**

Asistimos, desde hace algunos años, a un proceso de profundos cambios en la Universidad. Reformas que no sólo están afectando, entre otros, a su financiación, a su gobierno y gestión o a la estructura de las enseñanzas que en ella se imparten. También, y de forma muy especial e intensa, se están proyectando en su profesorado modificando su proceso de selección y transformando su función docente. Precisamente, en relación con ésta última, el papel que está llamado a desempeñar el docente está garantizado por la Constitución que les reconoce el derecho fundamental a la libertad de cátedra. La proclamación al más alto nivel normativo de este derecho del profesor ha obligado a conjugarla con otros derechos, igualmente fundamentales, presentes en el sistema educativo, en especial, el de la educación, y con otras potestades que se encomiendan a poderes públicos y universidades derivadas de la concepción de la educación como un servicio público. No obstante, en la actualidad las amenazas que plantean las nuevas exigencias derivadas del EEES pueden suponer un paso más allá actuando en la misma esencia de contenido de la libertad de cátedra perdiendo su sentido originario y condicionando su ejercicio a límites no permitidos por el propio texto constitucional.

**Palabras clave**

Libertad de cátedra, autonomía universitaria, Espacio Europeo de Educación Superior, función docente, profesor universitario

**Abstract**

We have been witnessing a process of deep changes at the university for several years. These reforms affect, among others, to its financing, its government and management and the structure of the courses given there. They are also affecting the professors in a special and powerful way since they are modifying their selection process and transforming their academic role. It is precisely in a tight relationship with the latter that the role the professor must perform is ensured by the Constitution, which recognizes them the fundamental right of academic freedom. The proclamation of this right of the professor at the highest normative level has led to combine it with other rights, equally fundamental, which are present in our educational system, especially that of education, and with other powers entrusted to public authorities and universities which in turn stem from the conception of education as a public service. However, nowadays the threats posed by the new demands derived from the European Higher Education Area can imply a further step acting in the very essence of the content of the academic freedom and losing its original sense and thus making its exercise conditional on the limits not permitted by the constitutional text itself.

**Key words**

Academic freedom, university autonomy, European Higher Education Area, educational function, university professor

***Libertad de cátedra del profesor  
universitario. Contenido y amenazas  
en el contexto actual de reforma del  
modelo de universidad pública***

***University professor's academic freedom.  
Content and threats in the context  
of reform public university model***

**Dra. E. Expósito**

Profesora Titular de Derecho Constitucional.  
Facultat de Derecho. *Universitat de Barcelona*.  
Barcelona. Email: eexposito@ub.edu

La consagración en la Constitución española de 1978 (CE, en adelante) de la libertad de cátedra como un derecho fundamental, junto con el reconocimiento, también constitucional, de la autonomía universitaria culmina un proceso histórico que arranca en el siglo XIX, en el que la lucha por la libertad de cátedra se sitúa en el seno de la Universidad. Con el propósito principal de separar las enseñanzas que en ella se imparten de la ideología oficial, la libertad de cátedra, en sus orígenes históricos justificaba un modelo de universidad que se basaba, esencialmente, en la búsqueda de la verdad científica, más que por la prestación de unos servicios al Estado. Y desde esta premisa se va consolidando la idea de que la cruzada por conquistar la libertad de cátedra era, al mismo tiempo, una pugna por la autonomía universitaria: la primera solo podría satisfacerse plenamente en una universidad dotada de autonomía respecto de las consignas de los gobiernos de la monarquía y esta autonomía de la universidad era la que garantizaría, en última instancia, la libertad de cátedra de su profesorado frente a los dogmas oficiales.

Esta concepción originaria de la libertad de cátedra, si bien sigue estando presente en la actualidad, ha debido acomodarse a un sistema educativo profundamente transformado por la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Cambios que también se proyectaron, en un primer momento –con la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LORU, en adelante)–, en las universidades y las enseñanzas en ellas impartidas, condicionando, a su vez, la función docente en este ámbito superior del sistema educativo. Precisamente, este contexto, asistimos a un proceso cuyo de-

venir es, todavía, incierto. Las reformas en las enseñanzas universitarias exigidas por la creación y paulatina consolidación del denominado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES, en adelante) tras la Declaración de Bolonia de 1999 que se incorporan en la vigente Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU, en adelante) –y en la última reforma de la misma llevada a cabo por Ley Orgánica 4/2007, de 7 de abril-, lejos de concluir han reavivado el sempiterno debate sobre el modelo de Universidad. Así lo confirman diversas iniciativas, de muy distinto signo y contenido, que abogan por un cambio del modelo universitario (de todas ellas da buena cuenta el estudio de R. MARTÍNEZ, 2012: 111-153). La más reciente, por el momento, es la elaborada por la Comisión de Expertos nombrada, esta misma Legislatura iniciada en el año 2011, por el Consejo de Ministros que, con el título “Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español”, fue presentada al Ministro de Educación, Cultura y Deporte el pasado mes de febrero de este mismo año 2013. La complejidad de la cuestión lo demuestra el hecho de que las conclusiones finales de dicha Comisión no fueron suscritas por la unanimidad de sus miembros, dos de ellos adjuntaron al documento final un voto particular en forma de “Addenda”<sup>1</sup>.

Ciertamente, los problemas que está generando la adecuación de las enseñanzas universitarias a las exigencias del EEES y que plantean las ‘nuevas’ propuestas de reforma son numerosísimos y de muy diferente naturaleza. Todos ellos son susceptibles, además, de ser analizados desde diversas perspectivas: económica, política, social, cultural o jurídica, entre otras. Es en esta última óptica en la que este trabajo centra el análisis en relación a un tema muy concreto y específico: la libertad de cátedra. En relación con ella, es oportuno interrogarse si podemos seguir afirmando la plenitud de este derecho en el ámbito universitario o, si por el contrario, todo este proceso de cambio en el que nos hallamos está afectando seriamente no sólo al significado de este derecho, sino a su propia esencia.

### 1. Premisa: los orígenes históricos de la libertad de cátedra

La libertad de cátedra se acoge, por primera vez en el orden constitucional, en la Constitución de 1931, cuyo artículo 48.3, tras indicar que “Los profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos”, dispone literalmente que “La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada”. Su reconocimiento a favor de los funcionarios públicos docentes y su proyección en la “enseñanza oficial” culmina un largo proceso histórico de reivindicación de exención de un rígido sistema disciplinario (EXPÓSITO, 1995: 58) cuyo origen podemos situarlo en las previsiones de la Constitución de Cádiz de 1812.

En el artículo 371 del texto gaditano –ubicado en el Título IX relativo a la Instrucción Pública- se reconocía literalmente que “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establez-

<sup>1</sup> El Voto particular ha sido suscrito por los dos únicos juristas que integran la citada Comisión, Óscar Alzaga y Mariola Urrea, profesores de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional Público, respectivamente. Los documentos citados, incluida la Addenda, pueden consultarse en: <http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/actualidad/2013/02/20130215-comision-expertos.html>

can las leyes”. Ciertamente, el precepto transcrito hace referencia a la libertad de expresión. Ahora bien, su inclusión en una rúbrica constitucional dedicada a la instrucción pública, unido a la consideración del papel esencial que debía desempeñar la educación del pueblo en el pensamiento liberal de la época, nos lleva a identificar en este precepto una suerte de derecho de libertad referido al ámbito de la enseñanza (EXPÓSITO, 1995: 33).

La conexión entre libertad de expresión y educación queda, igualmente reflejada en el “Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública” elaborado por el liberal José Manuel Quintana y presentado a las Cortes en 1813 en el que se abogaba por la libertad de docente en la impartición de sus enseñanzas. Los principios de este Informe –claramente influenciadas por el francés Cordoncet<sup>2</sup>- no se materializaron hasta el Trienio Liberal con la aprobación, en 1821, del Reglamento General de Instrucción Pública que tuvo una breve vigencia. La vuelta del absolutismo en 1824 conlleva la anulación de todas las conquistas del régimen liberal, también en las Universidades. En ellas no sólo se expulsan de sus cátedras a los profesores proclives al pensamiento liberal, sino que además se crean tribunales de censura y corrección con el propósito de velar por el cumplimiento de la doctrina oficial (ÁLVAREZ DE MORALES, 1972: 63-65).

Igualmente, hallamos las primeras referencias a la facultad de seleccionar los materiales bibliográficos en diferentes normas. Aparece, de forma expresa, en la reforma Quintana de 1836 materializada en el Plan General de Instrucción Pública –más conocido como el “Plan del duque de Rivas”-. A pesar de su efímera vigencia y de no contener referencia alguna a la libertad de expresión del docente en el ejercicio de su magisterio, reconocía la libertad del profesor para escoger el manual que les parecería conveniente o no escoger ninguno pudiendo hacer sus explicaciones por apuntes o simplemente orales. Sometía esta elección a un cierto control en la medida que debían comunicar al Rector y al Claustro de la universidad los libros que eligieran, las materias que explicarían y las obras que ayudarían a prepararlas (M. PESET, 1998: 11). La posterior ley Moyano, de 1857, supuso una reacción a las anteriores previsiones al encomendar la vigilancia de las doctrinas impartidas en las cátedras a los arzobispos y obispos y, en relación con los libros de texto, se dispone la capacidad de los profesores de elección de su manual de entre los que aparecían en un listado que elaboraba y publicaba el Ministerio (M. PESET, 1998: 12)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> El “Rapport et project de decret sur l’organisation Générale de l’instruction publique” fue presentado a la Asamblea Nacional francesa en 1792 en el que se aboga por la libertad de enseñanza entendiéndola como libertad de cátedra: “No queda, pues, más que un solo medio: la completa independencia de las opiniones en todo lo que se eleva por encima de la instrucción elemental”. Razón por la cual se exige que “no se ordenará nada a los profesores del Liceo, sino que enseñen las ciencias que lleven el nombre de los cursos que se han encargado de dar”. Citas textuales en LAPORTA, 1992: 38.

<sup>3</sup> No es ocioso recordar que la actuación de las exigencias de la ley Moyano a través de la Circular del Ministro Galiano en 1864 provocó, tras una serie de acontecimientos, la expulsión de su cátedra a Emilio Castelar por publicar un artículo en un diario de la época contra la reina Isabel II, provocando la más conocida como “primera cuestión universitaria” (1865). Son hechos históricos, cuyo análisis excede del objeto de este trabajo, pero que debemos tenerlos muy presentes por el significado que adquieren en la defensa de lo que hoy identificamos como la libertad de cátedra en la Universidad (RODRÍGUEZ COARASA, 1998 y LIMA TORRADO, 2002).

Tras la revolución de 1868, el Ministro de Fomento del Gobierno liberal instaurado, Manuel Ruiz Zorrilla promulga un Decreto en octubre de ese mismo año, por el que se proclamaba, en su artículo 16, que “Los profesores podrán señalar el libro de texto que se halle más en armonía con sus doctrinas y adoptar el método de enseñanza que crean más conveniente”. Disposición que venía precedida por una Exposición de Motivos en la que no sólo se reconocía que “el Estado carece de autoridad bastante para pronunciar la condenación de las teorías científicas y debe dejar a los profesores libertad de discutir y exponer lo que piensan”, sino que además, se manifestaba que “los profesores deben ser también libres en la elección de métodos y libros de texto y en la formación de su programa” (recopilada en JIMÉNEZ-LANDI, 1973: 634-641).

A finales de siglo XIX bajo el Gobierno de Sagasta, el entonces ministro de Fomento J.L. Albareda dirige, en marzo de 1881, una Circular a los Rectores de la época en la cual se reconoce la libertad de cátedra de todos los profesores para expresar sus opiniones en el ejercicio de la docencia y, a la vez, determinar el método a seguir y los libros a utilizar como complementarios a sus enseñanzas, sin otras limitaciones que las que se derivasen del Derecho Penal (DE PUELLES BENÍTEZ, 1980: 211-212). Y en términos idénticos se acogen en los posteriores Decreto de Montero Ríos (1886) y Circular de Romanones (1901).

## **2. La recepción constitucional de la libertad de cátedra: constitución y sistema educativo**

La consagración de la libertad de cátedra como derecho fundamental en el artículo 20.1c) de la CE supone, como he indicado, la exitosa culminación de un largo proceso histórico. Su recepción en la norma constitucional ha propiciado, además, que, manteniendo su esencia, su reconocimiento exceda de su ámbito originario y se predique, como ya indicara el Tribunal Constitucional en el primero de los pronunciamientos que abordaba el tema educativo, la sentencia (STC, en adelante) 5/1981, de 13 de febrero, de todos los profesores en el ejercicio de su función docente, con independencia del carácter público o privado del centro en el que imparta sus enseñanzas y del nivel o grado en que esta docencia se desempeñe.

Ahora bien, su proclamación al más alto rango normativo no permite concluir que estemos ante un derecho de carácter absoluto que pueda ser invocado por su titular con preferencia a cualquier otro o que pueda amparar cualquier actuación que pueda llevar a cabo el profesor en relación con las enseñanzas que imparta.

De entrada, su proclamación constitucional se acompaña de una serie de límites expresos que vienen a determinar, desde la propia norma constitucional, el concepto y alcance de este derecho. Así, el mismo artículo 20.4 de la CE indica que el ejercicio de la libertad de cátedra tiene su límite en la protección de la juventud y de la infancia, lo que justifica el mayor o menor alcance del derecho en los diversos niveles educativos en atención a la edad o madurez del alumno.

Además, en la medida que es un derecho que, por definición, solo puede ser actuado en el ejercicio de la profesión docente deberá adecuarse al imperativo constitucional establecido en el artículo 27.2 de la CE, según el cual, la educación “tendrá por objeto

el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Por esta razón, en el ejercicio de la libertad de cátedra, el docente no puede “adoctrinar ni falsear la verdad o verdades científicas o históricas, ni puede seducir o sesgar arbitrariamente el contenido sustancial o convencional de la información necesaria par hacer posible el libre y pleno desarrollo de la personalidad de sus alumnos (CÁMARA, 1988: 2189).

Por otra parte, debe recordarse que junto con la libertad de cátedra, la Constitución también reconoce, en su artículo 27.1, con idéntico carácter fundamental, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en cuyo ejercicio concurren diversos titulares: estudiantes, padres y titulares de centros docentes privados. La presencia de estos derechos en el ámbito educativo comporta que, a pesar de que el derecho se reconozca a todos los docentes –con independencia del nivel o ámbito educativo en el que impartieran sus enseñanzas o del carácter público o privado del centro en el que desempeñen sus enseñanzas- el ejercicio de la libertad de cátedra debe tener en cuenta, en esencia, “las características propias del nivel educativo” –en atención a la edad o madurez del alumno- y, en los centros de creación privada “por el ideario que haya dado a aquél su titular” (desde la STC 5/1981, FJ 10, primer párrafo). Es cierto que si nos centramos en los profesores de la Universidad pública, la libertad de cátedra tiene un alcance mayor: los centros carecen de ideario y la mayoría de edad de los estudiantes presupone su grado de madurez. Ahora bien, su ejercicio debe ser en todo caso conjugado con la existencia del derecho a la educación y con las exigencias que se derivan de su proclamación constitucional.

Con carácter general, puede afirmarse que la educación como un derecho fundamental de todos los ciudadanos implica que para su plena satisfacción y disfrute los poderes públicos deben intervenir. A tal propósito responde la concepción constitucional de la educación como un servicio público y justifica el deber de los poderes públicos para llevar a cabo, entre otras actuaciones, una “programación general de la enseñanza” que garantice para todos los ciudadanos el derecho a la educación (art. 27.5 de la CE) o la inspección y homologación del sistema educativo (art. 27.8 de la CE). Y, por lo que se refiere, específicamente, al contexto universitario, a lo anterior se añade las facultades de intervención que se reconocen a las universidades como consecuencia de su autonomía. Potestades que, si bien responden a esta concepción histórica de asegurar la exclusión de cualquier tipo de injerencia externa en el desarrollo de las funciones científicas, docentes y de estudio que le eran propias –todas ellas integran el contenido de la denominada libertad académica que constituye, según la STC 26/1987, de 27 de febrero, el fundamento de la autonomía universitaria (FJ 4)-, no impedían la posibilidad de que pudieran generarse conflictos provocados por la intromisión de la misma Universidad en el ejercicio de las libertades al servicio de las cuales se justificaba constitucionalmente su autonomía (EXPÓSITO, 2012: 295-296).

### 3. ¿Qué ampara el ejercicio de la libertad de cátedra en la universidad?

#### 3.1. El contenido de la libertad de cátedra en el ámbito universitario: la libertad de expresión en el ejercicio de la docencia y la elección del método y materiales docentes

Desde la perspectiva de la norma constitucional, la libertad de cátedra es un derecho fundamental que confiere a su titular el derecho a expresarse, en el desempeño de su función docente y en relación con la materia objeto de su magisterio, de la forma más adecuada a sus propias convicciones. Y en su ejercicio, la Constitución le ampara “para resistir a cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada” (desde STC 5/1981, FJ 10). No debe olvidarse que a pesar de que la libertad de libertad de cátedra debe ejercerse en el ámbito educativo, la Constitución no lo sitúa entre los derechos que, en este concreto contexto, se formulan en el artículo 27, sino en el artículo 20: precepto que consagra las libertades de expresión. Y así se confirma si acudimos a los debates constituyentes que se desarrollaron entre los años 1977 y 1978 en las Cortes Generales en los que se avala que estamos ante un derecho que confiere, esencialmente, un derecho de libre expresión del profesor en el ejercicio de la docencia sin ningún otro contenido ulterior. Incluso, se presentaron enmiendas que proponían una redacción más diáfana substituyendo la referencia a la libertad de cátedra por la “libertad de docencia” o “libertad de expresión docente” (EXPÓSITO, 1995: 65-74).

Este núcleo esencial se completa con dos ulteriores facultades que sólo cobran sentido cuando van referidas a la libertad de expresión del docente en tanto que permiten su pleno ejercicio: la elección del método docente a través del cual cumple con los deberes de su profesión y la determinación de los materiales didácticos que deban, a su juicio, complementar sus enseñanzas. Así definido, no pueden concebirse estas facultades de forma autónoma o separada de la libertad de profesor para ejercer la docencia que le corresponda ya que éstas se constituyen en los instrumentos de exteriorización del derecho que constitucionalmente se reconoce a quien enseña (EXPÓSITO, 1995: 165).

#### 3.2. La posición del docente universitario en el ejercicio de otras facultades inherentes a su función docente

Es habitual, entre el profesorado universitario, aludir a la libertad de cátedra para reivindicar o avalar el ejercicio exclusivo de un conjunto de facultades que, debiendo ser desempeñadas por el docente, exceden del ámbito constitucional de reconocimiento del derecho. Hacemos referencia, esencialmente, a la elaboración de programas en los que se fijan los específicos contenidos de las enseñanzas, a la evaluación de los conocimientos y del aprendizaje de esos mismos contenidos o a la elección de la docencia a impartir en función de su especialidad. Todas ellas son facultades que tradicionalmente vienen siendo actuadas por quien desempeña el ejercicio de la función docente, incluso algunas integran, como se ha señalado, el contenido históricamente reivindicado del derecho. Ahora bien, la configuración de la educación como un servicio público, junto con la consagración de la educación como un derecho fundamental, ha ido apartando estas facultades del ámbito de la libertad de cátedra –y, por tanto, de su libre discrecionalidad- para ir integrándolas en el plano de las competencias de actuación que poderes públicos y universidades tienen encomendadas con el propósito de satis-

facer el derecho a la educación de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. La libertad de cátedra, por tanto, no protege una omnímoda libertad sobre aquello que ha de ser enseñado y las condiciones en las que ha de hacerse (CÁMARA VILLAR, 2012: 96).

No obstante lo anterior, que no formen parte del contenido del derecho, no debe llevarnos a concluir que estemos ante ámbitos de actuación completamente ajenos al ejercicio de la libertad de cátedra. En algunas ocasiones, la forma en la que el órgano competente ejerza estas facultades puede entrar en directa colisión con la libertad de cátedra en la medida que impida su ejercicio.

### 3.2.1. La elección de las enseñanzas en las que impartir la docencia.

La asignación de las asignaturas a impartir por el docente en un curso académico corresponde a los órganos universitarios encargados de organizar las enseñanzas.

En la LORU de 1983 esta competencia se atribuía expresamente a los Departamentos en tanto que “órganos básicos encargados de organizar y desarrollar [...] las enseñanzas propias de su área de conocimiento en una o varias Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias” (art. 8.1 de la LORU).

La vigente LOU se muestra mucho más explícita que su antecesora al disponer, en su artículo 33.2, que “La docencia es un derecho y un deber de los profesores de las Universidades que ejercerán con libertad de cátedra, sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en sus Universidades”. Ésta es, además, una potestad que sustrae de la decisión de los Departamentos –que en tanto que “unidades de docencia” pasan a “coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de la Universidad” (art. 9.1)- y encomienda a escuelas y facultades la “organización de las enseñanzas” (art. 8.1) de conformidad con las líneas estratégicas y programáticas que determine el Consejo de Gobierno de la Universidad (art. 15).

El propio Tribunal Constitucional, con ocasión de ir interpretando el significado y alcance del derecho a la libertad de cátedra, ha ido señalando que este derecho no despoza en modo alguno a las Universidades de sus competencias, legalmente reconocidas, para disciplinar la organización de la docencia de la forma que juzguen más adecuada (ATC 817/1985, de 20 de noviembre y 457/1989, de 18 de septiembre). Y es precisamente en relación con este concreto tema que el mismo Tribunal Constitucional, en una decisión de no admitir un recurso de amparo promovido por una profesora de la Universidad Complutense contra una decisión del Departamento que le negaba la posibilidad de impartir una asignatura de su elección, señala literalmente que “los Departamentos universitarios tienen como una de sus funciones fundamentales garantizarlos derechos de los Profesores en su conjunto y los de los alumnos, en cuanto destinatarios del servicio público educativo. Es igualmente evidente que, en este sentido, una de sus principales actividades es la organización de la docencia en todos sus aspectos, lo que incluye la atribución de puestos docentes concretos, para cada año académico, entre los que se encuentran habilitados para ello” (FJ 3 del AUTO 42/1992, de 12 de febrero).

Ahora bien, a pesar de reconocer que corresponde a los órganos universitarios la organización de las enseñanzas universitarias, el ejercicio de estas competencias debe actuarse teniendo presente dos consideraciones ulteriores (VIDAL PRADO, 2008: 81-84). La primera, es la propia existencia del derecho a la libertad de cátedra que impediría la no asignación arbitraria de docencia a un profesor. Y la segunda es la finalidad y alcance que este derecho tenga en el ámbito de la educación superior, de manera que también supondría una lesión del derecho la asignación de docencia en asignaturas distintas a las que debieran corresponder por su nivel de formación y área de conocimiento. La libertad de cátedra confiere al profesor la libertad de expresar las ideas y convicciones que asuma como propias, desde postulados científicos, en relación con la enseñanza para la cual ha sido contratado o superado unas oposiciones y no otra (EM-BID IRUJO, 1983: 291). Y esta enseñanza, en el ámbito universitario, exige un alto grado de especialización que determina la asignación de la plaza en atención a una concreta área de conocimiento específica (EXPÓSITO, 1995: 217-218).

### 3.2.2. La determinación del temario a impartir y las facultades de evaluar y examinar

Como en el supuesto anterior, éstas son facultades que no integran el derecho fundamental a la libertad de cátedra del profesor universitario sino que vienen a reconducirse al conjunto de potestades que los órganos universitarios, en las directrices marcadas por los poderes públicos, deben actuar en aras a garantizar el derecho a la educación de los estudiantes universitarios. El Tribunal Constitucional así lo confirmó en su STC 217/1992, de 1 de diciembre, en la se precisa que el “‘derecho’ a elaborar el temario a exigir a los alumnos, en el ejercicio de una función, no ya de enseñar, sino de valorar o enjuiciar los conocimientos necesarios para alcanzar una determinada titulación, no puede ser subsumido o englobado en la libertad de cátedra. Siendo perfectamente deslindable la labor de enseñar y la función de examinar, sin que ésta sea consecuencia necesaria de aquélla, nada justifica que el derecho a la libertad de cátedra [...] alcance o se extienda también a esa función examinadora, en el sentido de corresponder ineludiblemente a quien examina -y con cobertura en una pretendida libertad de cátedra- la fijación del temario sobre el que deba versar la prueba o examen” (FJ 3).

Parece lógico, por otra parte, que si la principal finalidad de los estudios universitarios es la de obtener un título que acredite la adquisición, más o menos homogénea, de una serie de conocimientos y habilite a una persona al ejercicio profesional se impida que cada uno de los profesores puedan establecer, para sus propios estudiantes, un programa propio en función de sus afinidades científicas y evaluar los conocimientos adquiridos en base al mismo (EXPÓSITO, 1995: 295).

Ahora bien, como indica VIDAL PRADO (2008: 87) la sentencia referida permitía diferenciar dos conceptos diferentes: “programa de la asignatura” y “temario de examen” por lo que surgía un nuevo interrogante: ¿puede el docente fijar otros contenidos en sus enseñanzas sobre los cuales el estudiante no deba ser examinado? Una respuesta afirmativa nos llevaría a incluir como un hipotético contenido del derecho a la libertad de cátedra la facultad de elaborar programas docentes propios que, asumiendo el temario objeto de examen, ampliara las enseñanzas a otros contenidos. Posibilidad que, en cierto modo, podría fundamentarse en las previsiones de la derogada LORU que exigía, en las pruebas de acceso al cuerpo docente la presentación y discusión “de su proyecto docente y en la exposición y debate de un tema de la especialidad, de libre

elección por el mismo” (arts. 35 a 38) y que la vigente LORU mantiene en los concursos para el acceso a plazas de cuerpos docentes universitarios para los que hayan sido acreditados o, en su caso, para los que ya gozan de la condición de funcionario docente (art. 62). La finalidad última de estas previsiones es la verificación, por parte del órgano competente, de las aptitudes del candidato que, en el concreto supuesto que se examina, posibilitará su intervención activa y con criterio a las discusiones del órgano competente que llevarán a determinar y, en su caso, aprobar los contenidos de programa de las asignaturas objeto de sus potestades de organización o coordinación.

Por esta razón, a pesar de que puedan existir supuestos en los que esta diferenciación sea posible, la enseñanza impartida por el profesor en el actual marco universitario está absolutamente condicionada al contenido y temario fijado en los programas en la medida que sobre ellos recaerá el proceso de evaluación (LOZANO CUTANDA, 1995: 192 y 200-205 y AGUADO, 2010: 12). La obligación del docente en el ejercicio de su función es, por tanto, la de referir sus enseñanzas a los temas que integran el programa de la asignatura que imparte, lo cual no impide que ejerza su magisterio desde el método pedagógico que considere más acorde su conciencia ya sea a través de explicaciones orales o por remisión a materiales docentes o bibliográficos específicos y dentro de los límites inherentes a la crítica científica que conlleva toda libertad de enseñar en los niveles superiores (EXPÓSITO, 1995: 298 y LOZANO CUTANDA, 1995: 205).

#### **4. La posible desvirtualización de la libertad de cátedra: las amenazas –reales y potenciales- derivadas del proceso de reforma del modelo de universidad**

Uno de los objetivos básicos que pretende conseguir el nuevo ideal de Universidad adaptado a las exigencias derivadas del EEES es el cambio metodológico con la introducción de un modelo más centrado en el aprendizaje que en la docencia (VIDAL PRA-DO, 2012: 261) –convirtiendo “la universidad del ‘enseñar’ en la universidad del ‘aprender’” (SOTELO, 2009: 465)-. Definido en estos términos, el cambio metodológico planteado implica, a su vez, una profunda transformación de la función de enseñar más centrada en el aprendizaje del estudiante que en el magisterio del docente. Así lo ha asumido el marco normativo regulador de la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias que introduce el RD 1393/2007, de 29 de octubre, en cuya exposición de motivos se alude, precisamente a que “la nueva organización de las enseñanzas universitarias responde no sólo a un cambio estructural sino que además impulsa un cambio en las metodologías docentes, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante, en un contexto que se extiende ahora a lo largo de la vida.”

En este contexto, además, el profesor no sólo deberá transmitir conocimientos, sino dotar “a los alumnos de herramientas y técnicas de trabajo que le permitan el acceso a la información que circula en la sociedad del conocimiento y utilizar los recursos disponibles para avanzar por sí mismo en su proceso formativo” (DE MIGUEL DÍAZ, 2005: 17). En efecto, mientras que la concepción ya clásica de la enseñanza priorizaba el aspecto sustantivo de la misma al centrarse en la transmisión de conocimientos, ahora se impone la incorporación a esta misma enseñanza de otros contenidos más formales – las herramientas y técnicas- que no suelen aparecer como meros instrumentos al servicio del conocimiento que se transmite, sino que, en muchas ocasiones, se sitúan a su

mismo nivel. De lo que se trata es que el alumno “aprenda a aprender”: en la medida que los conocimientos objetivos son cambiantes, el docente debe encaminar su labor no tanto a enseñar esos conocimientos, cuanto a procurar que el alumno “adquiera las capacidades necesarias para adaptarse a ese proceso de renovación de los conocimientos” (especialmente crítico con esta visión se ha declarado DE CARRERAS, 2010: 21). En definitiva, los estudios universitarios deben proporcionar a la sociedad profesionales capacitados para poner en práctica ese saber, más que especialistas en ese mismo saber (NAVARRO REYES, 2008: 44).

Lo anterior ha obligado, además, a desplazar el papel que tradicionalmente ha desempeñado el profesor que se va a ir convirtiéndose en un mero tutor secuencial de “las experiencias de aprendizaje de los estudiantes guiando sus aprendizajes” (DE MIGUEL DÍAZ, 2005: 21): un mero facilitador del proceso de aprendizaje (NAVARRO REYES, 2008: 39).

En la medida que la libertad de cátedra confiere al profesor un derecho de libre expresión en el ejercicio de la docencia y ésta ha pasado de ocupar un lugar secundario en las enseñanzas universitarias a favor del aprendizaje de los estudiantes, el peligro para el alcance del derecho adquiere una gran magnitud. La pérdida de espacio de la transmisión de conocimientos, sobre los cuales el docente puede ejercer su libertad de cátedra implica, sin lugar a dudas, un grave riesgo para su misma existencia: si el objeto sobre el que recae el ejercicio del derecho disminuye, el derecho se diluye. Se equipararía, de esta manera, el derecho de los profesores universitarios a los niveles que este mismo derecho adquiere para los docentes de ámbitos de enseñanza inferior (VIDAL PRADO, 2012: 274-275). Y, con ello, se subvertiría el sentido de un derecho que tiene su origen en el seno de la Universidad y que sólo en este ámbito cobra todo su significado constitucional.

Igualmente, desde la perspectiva de la pérdida del objeto debemos poner de manifiesto el peligro que conlleva la posibilidad de asignar docencia al profesor en materias o disciplinas ajenas a su ámbito de conocimiento. Posibilidad que, implícitamente, está acogida en la normativa universitaria vigente. Si en la estructura de los nuevos grados que exige el RD 1393/2007 (art. 12.5), se diseña un primer curso con asignaturas de formación básica de las cuales un mínimo deberán estar “vinculadas a alguna de las materias” propias de las “ramas de conocimiento a la que se pretenda adscribir el título” y el resto “deberán estar configuradas por materias básicas de la misma u otras ramas de conocimiento”, incluso, “por otras materias siempre que se justifique su carácter básico para la formación inicial del estudiante o su carecer transversal”, no cabe duda que la Universidad o la propia Facultad, en el ejercicio de sus facultades de organización de la docencia, podrá asignar la impartición de estas otras asignaturas a cualquiera de sus profesores con independencia del área de conocimiento en el que es especialista. La libertad de cátedra, como se ha indicado, confiere al profesor la libertad de expresar las ideas y convicciones que asuma como propias, desde postulados científicos, en relación con la enseñanza para la cual ha sido contratado o superado unas oposiciones y no otra. La plenitud que adquiere el derecho en el ámbito universitario se fundamenta, sobre todo, en el alto grado de especialización que exige al cuerpo docente en las diversas áreas de conocimiento. Cualificación que vendrá dada por unos conocimientos que el docente adquiere y asume a través de una labor de investi-

gación científica que es la que, en esencia, le permite abordar desde criterios, métodos y principios propios igualmente científicos el ejercicio de la docencia en esas mismas disciplinas. Por esta razón, la imposición del deber de impartir otras enseñanzas distintas del área de conocimiento en la que se adscribe constituye un grave y flagrante atentado a la libertad de cátedra.

Pero si hay un contenido de la libertad de cátedra que se ve directamente afectado por la renovación metodológica que se pretende es, precisamente, la selección por parte del docente del método de enseñanza que estimara más adecuado. En principio, tal y como es regulada, este cometido no parece generar, por el momento, conflicto alguno con la libertad de cátedra (ÁLVAREZ GONZÁLEZ, 2010: 76). No lo plantea, *a priori*, la implicación del Gobierno, Comunidades Autónomas y universidades en la elaboración de “programas dirigidos a la renovación metodológica de la enseñanza universitaria para el cumplimiento de los objetivos de calidad del Espacio Europeo de Educación Superior” que prevé la LORU en un precepto dedicado a la regulación del profesorado (art. 89.5). Tampoco lo genera la exigencia, requerida por el RD 1393/2007, de incorporar previsiones metodológicas en los nuevos títulos.

No obstante, no podemos desconocer que existe un riesgo latente de desvirtualización de este contenido del derecho si la actuación de los órganos competentes excede de la mera formulación de directrices metodológicas o del necesario soporte externo (medios técnicos o tecnológicos) para facilitar su actuación. Y éste es un peligro que parece ir cobrando perfiles reales con la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA, en adelante) –y sus homólogas en las Comunidades Autónomas- (art. 32 de la LORU), órgano al que se atribuyen facultades de evaluación de la calidad, entre otras, de la docencia impartida. Sin entrar ahora en determinar en qué medida las facultades de verificación y acreditación de los títulos en los que se exige, entre otros muchos aspectos, cuestiones como la planificación de las enseñanzas, la metodología a seguir en su impartición y el sistema de evaluación en base a las directrices establecidas en documentos que la propia ANECA elabora desprovistos de cualquier valor normativo –Protocolos, Guías, Libros Blancos, etc.- o incluso si la uniformización metodológica pueden afectar negativamente a la libertad de cátedra (AGUADO, 2010: 5, ÁLVAREZ GONZÁLEZ, 2010: 77 y VIDAL PRADO, 2012: 261 y 270-271), lo que no deja lugar a muchas incertidumbres es lo que conlleva el proceso de evaluación a la que, por expresa previsión legal (arts. 31 y 33.3 de la LORU), se somete la docencia del profesor universitario. Este examen suele verificarse en torno a diferentes ítems y uno de ellos lo constituye la metodología docente utilizada en las aulas. ¿Qué grado de libertad goza el profesor cuando es consciente que la valoración positiva de su actividad dependerá de que el método elegido se ajuste a las consignas previas de una agencia? Salvando todas las distancias, estas previsiones evocan imágenes de otro siglo en el que los profesores universitarios reivindicaban libertad frente a la ideología y dogmas oficiales con la diferencia que ahora no es un gobierno elegido democráticamente el que los impone, sino una agencia con específicas competencias en la materia.

La renovación metodológica que se impone parece tener alguna consecuencia no tan negativa para la libertad de cátedra si lo examinamos desde la perspectiva de las facultades de examinar o evaluar el aprendizaje de los estudiantes. Ya se ha señalado que

enseñar y evaluar son dos cometidos acciones distintas que, a pesar de ser desempeñados por un mismo sujeto se encaminan a propósitos diferentes. Así cuando el docente enseña cumple con las funciones propias de su cometido y se ampara en su libertad de cátedra, pero cuando evalúa está verificando la adquisición de unos conocimientos que van a permitir al estudiante ir superando los distintos niveles en los que está ordenado el proceso educativo y desde esta perspectiva el profesor desempeña una función puramente administrativa que, como tal, será revisable por órganos administrativos o, en su caso, judiciales (EXPÓSITO, 1995: 175). En la medida que el nuevo enfoque metodológico introduce en el proceso formativo la denominada evaluación continua, la facultad de examinar se incorpora al propio concepto de aprendizaje que debe ser guiado por el profesor originado un nuevo concepto de evaluación: la evaluación formativa (AGUADO, 2010: 4).

Ahora bien, la cuestión requiere un análisis más detenido. Esta nueva dimensión del proceso formativo plantea dos aspectos ulteriores (SENDÍN y ESPINOSA, 2009: 457) que deberán ser tenidos muy presentes a la hora de determinar de qué modo se afecta la libertad de cátedra. En primer lugar, se exige la evaluación de conocimientos, pero sobre todo de competencias. El docente tendrá que valorar no sólo si un alumno conoce los contenidos de la materia, también, y muy especialmente, su capacidad para desarrollar las competencias que está llamado a adquirir. Pero, también, implica la incorporación de la evaluación en el proceso formativo –abandonado la tradicional idea de que la evaluación supone un último eslabón de la formación del estudiante– desde el momento inicial hasta el momento final en el que se obtienen los resultados del aprendizaje por parte del alumno. Precisamente en esta última consideración se encierra otro riesgo para la libertad de cátedra puesto que lejos de ampliar su contenido a facultades que se excluyeron de su ámbito de reconocimiento constitucional, la estrecha conexión que se entabla entre la metodología y la evaluación (SENDÍN y ESPINOSA, 2009: 459) se presenta como un contexto en el que nuevamente, en aras a satisfacer el derecho de educación de los estudiantes, los poderes públicos deben asumir nuevas potestades de intervención no tanto sobre los conocimientos sino sobre la determinación de los métodos docentes a seguir a fin de poder acreditar la adquisición de unas competencias que van a ser comunes en la consecución de un título universitario.

No me gustaría finalizar el presente trabajo sin unas reflexiones finales que, sin embargo, por su envergadura y extensión no las creo merecedoras de un nuevo apartado. Con ellas me gustaría poner de manifiesto cómo lejos de defender un interés corporativo o, en cierto modo, endogámico –que puede presuponer mi condición de profesora funcionaria en una universidad pública–, he querido, en este breve análisis de la libertad de cátedra del profesorado universitario, reivindicar, sobre todo, desde posiciones científicas, la normatividad de un derecho que con carácter fundamental se proclama en la Constitución, la norma que al más alto nivel normativo, acoge y garantiza los ámbitos de libre actuación de los ciudadanos frente a las injerencias de los poderes públicos.

Los cambios, por lo general, nos producen todo tipo de celos por la incertidumbre de imaginar cómo serán actuados. De este modo, se explica las iniciales reticencias que, entre el colectivo docente –aunque no sólo–, se han planteado al proceso de transfor-

mación de la Universidad provocado por la Declaración de Bolonia y el diseño de un EEES y que han derivado en numerosas manifestaciones y manifiestos. La aprobación del marco normativo que ha materializado estas reformas ha disipado muchas de estas dudas, pero ha generado otras. Y, precisamente, en algunas de ellas se deja entrever un panorama nada alentador. Así se constata con la libertad de cátedra.

Muchos de los peligros que entrañaba, desde una perspectiva teórica, el cambio metodológico en las enseñanzas universitarias se están confirmando. Y esta realidad nos aboca a cuestionarnos si no será la Universidad, la institución que ha visto nacer la libertad de cátedra, la misma que la vea morir. Por el momento, sobrevive en una lenta agonía.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGUADO I CUDOLÀ, V. (2010). "Libertad de cátedra, organización y planificación docente en la prestación del servicio público de enseñanza universitaria: el nuevo contexto del Espacio europeo de educación superior". *Revista de Educación y Derecho*, núm. 2, pp. 1-14.

ÁLVAREZ DE MORALES, A. (1972). *Génesis de la Universidad española contemporánea*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. (2010). "La libertad de cátedra y el profesorado universitario ante el Espacio Europeo de Educación Superior". *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 2, pp. 69-80.

CÁMARA VILLAR G. (1988). "Sobre el concepto y los fines de la educación en la constitución española". En *X Jornadas de Estudio. Introducción a los Derechos Fundamentales*. Madrid: Ministerio de Justicia, Vol. III, pp. 2159-2191.

CÁMARA VILLAR, G. (2012). "La autonomía universitaria hoy, entre le mito y la realidad". *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 44 (Monográfico: "¿Cambio de modelo en la Universidad?"), pp. 67-109. (Disponible en [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681))

DE CARRERAS, F. (2010). "A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la universidad española?". *Revista General de Derecho Constitucional* (revista electrónica), núm. 9, pp. 1-31.

DE MIGUEL DÍAZ, M. (2005). *Cuadernos de integración europea*, núm. 2 (monográfico "Espacio Europeo de Educación Superior"), pp. 16-27.

DE PUELLES BENÍTEZ, M. (1980). *Educación e ideología en la España contemporánea: 1767-1975*. Barcelona: Labor.

EMBID IRUJO, A. (1983). *Las libertades en la enseñanza*. Madrid: Tecnos.

EXPÓSITO, E. (1995). *La libertad de cátedra*. Madrid: Tecnos.

EXPÓSITO, E. (2012). "Naturaleza, contenido y alcance constitucional de la autonomía universitaria (Enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución)". *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 44 (Monográfico: "¿Cambio de modelo en la Universidad?"), pp. 285-314. (Disponible en [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681))

JIMÉNEZ-LANDI, A. (1973). *La Institución Libre de Enseñanza*. Madrid: Taurus.

LAPORTA, F.J. (1992). "La libertad de cátedra (I)", *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, núm. 13, pp. 37-47.

LIMA TORRADO, J. (2002). "El derecho a la libertad de cátedra en la España del siglo XIX: la 'tercera cuestión universitaria'", *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 11, pp. 431-463.

LOZANO CUTANDA, B. (1995). *La libertad de cátedra*. Madrid: Marcial Pons.

MARTÍNEZ, R. (2012). "Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades frente al reto de la modernización de la gobernanza universitaria". *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 44 (Monográfico: "¿Cambio de modelo en la Universidad?"), pp. 111-153. (Disponible en [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681))

NAVARRO REYES, J. (2008). "Luces y sombras de la reforma de la educación superior". *Revista de Enseñanza Universitaria*, núm. 32, pp. 37-50.

PESET, M. (1998). "Autonomía universitaria y libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 22/23, pp. 7-33.

RODRÍGUEZ COARASA, C. (1998). *La libertad de enseñanza en España*. Madrid: Tecnos.

SALGUERO, M. (1997). *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Barcelona: Ariel.

SENDÍN GARCÍA, M.A. y ESPINOSA MARTÍN, M.T. (2009). "El reto de implantar una evaluación de calidad en el marco del EEES y su posible conflicto con la libertad de cátedra". En Rodríguez Escanciano, I. (Coord.), *Estrategias de innovación en el nuevo proceso de evaluación del aprendizaje*. Valladolid: Universidad Europea Miguel de Cervantes, pp. 452-461.

SOTELO GONZÁLEZ, J. (2009). "La evaluación del proceso de aprendizaje en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)". En Rodríguez Escanciano, I. (Coord.), *Estrategias de innovación en el nuevo proceso de evaluación del aprendizaje*. Valladolid: Universidad Europea Miguel de Cervantes, pp. 464-475.

VIDAL PRADO, C. (2008). "Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, pp. 61-103.

VIDAL PRADO, C. (2012). "El Espacio Europeo de Educación Superior y su implantación en las Universidades españolas". *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 44 (Monográfico: "¿Cambio de modelo en la Universidad?"), pp. 253-283. (Disponible en [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2011-04-15.8170269681)).