

**LA LIBERTAD DE CÁTEDRA
COMO LÍMITE A LA AUTONOMÍA
DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

SUMARIO

1. INTENCIONES. 2. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA: 2.1. El bien jurídico protegido; 2.2. Los titulares del derecho: 2.2.1. Activos, 2.2.2. Pasivos; 2.3. El contenido y alcance diferenciado del derecho: 2.3.1. El contenido positivo del derecho: delimitación de la libertad docente, 2.3.2. El alcance diferenciado del derecho. 3. LA DELIMITACIÓN Y LOS LÍMITES DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA: 3.1. La delimitación del derecho; 3.2. Los límites de la libertad de cátedra. 4. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA COMO LÍMITE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: 4.1. Las decisiones sobre la planificación de la asignatura; 4.2. Las decisiones sobre el programa y la metodología docente; 4.3. Las decisiones sobre el modelo de evaluación. 5. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN UN CONTEXTO HOSTIL (ALGUNAS REFLEXIONES CONCLUSIVAS).

Fecha recepción: 15.04.2023
Fecha aceptación: 05.09.2023

LA LIBERTAD DE CÁTEDRA COMO LÍMITE A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS¹

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA²

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

1. INTENCIONES

Nuestra Constitución reconoce el derecho a la libertad de cátedra (art. 20.1.c) y garantiza la autonomía universitaria en los términos que la Ley establezca (art. 27.10). Es tradicional afirmar que la autonomía universitaria es la «dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra», tal y como ha reiterado nuestro Tribunal Constitucional en varias Resoluciones (SSTC 74/2019/4 y 141/2018/6, entre otras). Esta interpretación podría hacer pensar, de un lado, que el desarrollo legal de la autonomía universitaria debería servir, en su caso, para reforzar el derecho fundamental a la libertad de cátedra y de otro que, por definición, no podría limitarla por su privilegiada posición en la Constitución.

En el segundo epígrafe del presente estudio se examinará la libertad de cátedra en clave constitucional, tratando de establecer sus elementos nucleares, como son los referidos a su titularidad, proyección y alcance. Analizaremos a continuación, de forma separada, en el apartado tercero, los límites que operan sobre la libertad de cátedra, centrándonos ya en los profesores que imparten sus clases en Universidades públicas. Examinaremos después, en el cuarto epígrafe, cómo la autonomía de las

¹ Este trabajo recoge una versión abreviada, adaptada a los límites espaciales de esta *Revista*, del trabajo elaborado para el *liber amicorum* dedicado a nuestro admirado colega, el profesor Cámara Villar, y ha sido realizado en el marco del Proyecto PID2020-113929GB-100, sobre los límites de la autonomía de las Universidades Públicas. También se publicará en el libro colectivo que recogerá las actas de las Jornadas sobre «límites de la autonomía de las Universidades Públicas derivados de los derechos fundamentales».

² Dpto. Derecho Constitucional, Procesal y Eclesiástico del Estado. Universidad de Valladolid. Plaza de la Universidad, s/n, 47002 Valladolid. Email: javierfacultad@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1399-8274>

universidades puede restringir indebidamente este derecho fundamental, tomando además en cuenta las actuales reformas que afectan al sistema universitario español, y que no se limitan a la reciente aprobación de la Ley Orgánica del Sistema Universitario. Cerraremos el presente estudio con algunas consideraciones conclusivas.

Antes de desarrollar el esquema propuesto conviene señalar que, dada la heterogeneidad presente en la normativa emanada de las distintas Universidades públicas, se ha optado por hacer referencia a la de la Universidad de Valladolid, en la que el autor de este trabajo presta sus servicios.

2. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

La preocupación intelectual por la libertad de cátedra es multidisciplinar y esto explica que se aborde su análisis, histórico y vigente, desde diferentes premisas. En el presente estudio, realizado en el campo del Derecho Constitucional, partimos del examen de la libertad de cátedra como derecho fundamental³ consagrado en el art. 20.1.c CE (también en el art. 13 CDFUE) lo que condiciona también la metodología que emplearemos en este epígrafe, deteniéndonos en los elementos que lo definen.

Pero antes de entrar en materia conviene realizar dos consideraciones previas.

La primera es recordar que la introducción de este derecho fundamental en nuestra Constitución se explica, en buena medida, por los avatares que ha experimentado la libertad de cátedra en España en los siglos XIX y XX⁴. No resulta preciso adentrarnos ahora en esta cuestión, a la que se han dedicado un buen número de estudios en nuestro país, pero sí recordar que en todos ellos hay una constante y es que la libertad de cátedra se vincula con el desarrollo libre de la ciencia dentro de las aulas⁵, y que con tal garantía se pretende eludir el control impuesto por el poder eclesiástico y/o estatal.

La segunda consideración que debemos realizar es que, en este caso, el recurso al Derecho comparado presenta una utilidad muy limitada. El motivo es que la construcción social y jurídica de la libertad de cátedra es muy distinta en los diferentes Estados de nuestro entorno⁶. Por poner un ejemplo significativo, no hay ninguna duda de que en el ordenamiento jurídico alemán este derecho está reservado a los

³ Fernández-Miranda defiende que estamos en presencia de una garantía institucional que organiza el sistema educativo (en *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la Constitución española*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988, pp. 128-129 y 134).

⁴ Ver, por todos, Peset Reig, M: «La autonomía universitaria y la libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 22-23 (1998), pp. 7 ss.; y Vidal Prado, C: «Aproximación histórica a la regulación de la libertad de cátedra en España». *Humana Iura: Suplemento de Derechos Humanos* 7 (1997), pp. 229 ss.

⁵ Ver, por todos, Vidal Prado, C: *La libertad de cátedra: un estudio comparado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001, p. 228.

⁶ Ver, con carácter general, Embid Irujo, A: *Las libertades en la enseñanza*. Tecnos. Madrid, 1983 y Vidal, *op. cit.* 2001.

profesores universitarios⁷. Por esta razón centraremos nuestro estudio en el Derecho Constitucional español.

2.1. *El bien jurídico protegido*

El Tribunal Constitucional ha señalado que la libertad de cátedra es una proyección de las libertades ideológica⁸ y de expresión y que consiste «en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza» (STC 217/1992/2). Entendida así, estamos ante una libertad de expresión reforzada en el ámbito educativo⁹, que beneficia a los docentes y tiene por objeto la enseñanza¹⁰ y que está al servicio del pluralismo¹¹.

Es verdad que cuando aludimos a la libertad de cátedra nuestro primer pensamiento tiene que ver con lo que ocurre en el interior de las clases. Ahora bien, ¿puede invocarse la libertad de cátedra también en el ámbito científico y afectar, entonces, a otras actividades vinculadas con la investigación? El cambio producido con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU en adelante) podría avalar esta idea. Si la derogada Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, vinculaba de manera indubitada la libertad de cátedra con la función docente de los profesores universitarios (art. 33.2: «La docencia es un derecho y un deber de los profesores de las Universidades que ejercerán con libertad de cátedra»), hoy la cuestión es más complicada. El art. 3.3 LOSU dispone que «la autonomía universitaria garantiza la libertad de cátedra del profesorado, que se manifiesta en la libertad en la docencia, la investigación y el estudio». Y en esta misma línea, el párrafo segundo del art. 6.1., dedicado a la función docente, señala que ésta «se ejercerá garantizando la libertad de cátedra en los términos del art. 3.3».

Podría entenderse, así, que se ha ampliado la noción de la libertad de cátedra, que pasaría a garantizar también la libertad de investigación y de estudio. A la misma conclusión podría llegarse recordando la afirmación de que la libertad de ciencia queda garantizada, en su vertiente individual, por la libertad de cátedra (SSTC 183/2011/6, de 21 de noviembre y 176/2015/4a, de 22 de julio), aunque luego se referencien como cosas distintas en la STC 26/2016/8, de 18 de febrero.

⁷ Ver, por todos, Krüger, H: «La libertad de cátedra en Alemania». *Revista de Derecho Político* 45 (1999), p. 161.

⁸ ATC 42/1992/2 y, en el plano doctrinal, Expósito Gómez, E: *La libertad de cátedra*. Tecnos. Madrid, 1995, p. 127; y Vidal Prado, C: «Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario». *Revista Española de Derecho Constitucional* 84 (2008), p. 72.

⁹ Ver, por todos, Embid, *op. cit.*, p. 289; y Lozano Cutanda, B: *La libertad de cátedra*. Marcial Pons. Madrid, 1995, p. 101. Son críticos con esta tesis Fernández-Miranda, *op. cit.*, p. 130 y Freixes Sanjuán, T: «Los problemas de la libertad de cátedra». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 22-23 (1998), p. 44.

¹⁰ Expósito, *op. cit.* 1995, p. 104.

¹¹ Fernández-Miranda, *op. cit.*, p. 136.

La decisión de optar por una concepción amplia de la libertad de cátedra podría encontrar otras apoyaturas. Así, por ejemplo, conviene recordar que la formulación constitucional de la libertad de cátedra recogida en la Constitución de Weimar (1919) señalaba que «el arte y la ciencia, así como su enseñanza, son libres. El Estado los protege y toma parte en su desenvolvimiento» (art. 142). Asumir esta visión llevaría a integrar en la libertad de cátedra la libre creación de contenidos científicos.

Sin embargo, nuestra opinión es que la nueva Ley no cambia tanto las cosas. De un lado porque es harto probable que los excesos recogidos en el art. 3.3 LOSU guarden mayor relación con la defectuosa técnica normativa presente en muchas leyes recientes. Y de otro, y éste es el argumento decisivo, porque nuestra Constitución recoge, en otra disposición constitucional, el derecho a la libre creación científica (art. 20.1.b).

De hecho, en la muy relevante STEDH Ayuso Torres c. España¹², en la que se plantea si cabe censurar una opinión crítica con la Constitución expresada por un militar, que es al mismo tiempo profesor de Derecho Constitucional, el Tribunal entiende que la apertura de un expediente disciplinario afecta a la libertad de cátedra cuando la declaración se produce en un debate televisivo realizado en un entorno académico en el que participaron otros profesores y en el que el recurrente subrayó repetidamente que era docente.

No se cuestiona (sería absurdo hacerlo) que existe una profunda interconexión entre la libertad académica, la libertad de cátedra y la autonomía universitaria, sin las cuales no resulta posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, pero consideramos prioritario manejar una noción estricta de la libertad de cátedra, aplicable también a la educación infrauniversitaria, que vincula la libertad de cátedra con la función docente¹³. Esta libertad conformaría, en el ámbito universitario, junto con las libertades de investigación y de estudio, la libertad académica (como indicaba, acertadamente, el hoy derogado art. 2.3 LOU).

Podría pensarse que este debate sobre el que se hemos terciado es puramente teórico, pero no es así. Si se opta por una visión amplia del derecho serían titulares todos los científicos (en sentido amplio del término, como veremos al analizar a los titulares activos del derecho fundamental), aunque no asuman tareas docentes (como ocurre con miembros de laboratorios o del Centro Superior de Investigaciones Científicas). Y, como examinaremos a continuación, es claro que estamos en presencia de una garantía que protege a los docentes, por serlo. Profundizaremos sobre esta cuestión en las siguientes líneas de esta investigación.

¹² Ver STEDH (Sección Tercera), 8-11-2022, § 56.

¹³ Ver, por todos, Embid, *op. cit.*, p. 289; y Expósito, *op. cit.* 1995, p. 105.

2.2. Los titulares del derecho

2.2.1. Activos

Son titulares de la libertad de cátedra los docentes¹⁴. Debe subrayarse ya que, a pesar de utilizar el término en plural, estamos ante el derecho a que cada concreto discente pueda elegir la forma de transmitir sus conocimientos como estime oportuna. Estamos en presencia, pues, de un derecho individual, de cada docente¹⁵.

Sin embargo, esta delimitación inicial referida a los docentes, precisa de mayor concreción.

En primer lugar, podría pensarse que la libertad de cátedra es un derecho reservado a los profesores universitarios¹⁶ o que alcanza exclusivamente a los titulares de una cátedra, pero no a los restantes docentes de educación superior¹⁷. O que es un derecho exclusivamente que puede ser invocado por los profesores que prestan sus servicios en centros públicos, pero no en los privados. Estas lecturas restrictivas de la libertad de cátedra explican que durante la tramitación de la Constitución se presentaran enmiendas que pretendían extender este derecho a los docentes no catedráticos y de cualquier grado de enseñanza¹⁸.

A nuestro modesto entender, la libertad de cátedra beneficia a todo docente, con independencia del nivel educativo en el que se encuentre integrado. El Tribunal Constitucional ha asumido tempranamente esta idea, al señalar que la libertad de cátedra es predicable de cualquier docente, «sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora» (STC 5/1981/9, de 13 de febrero). Dado que este derecho se vincula con la función docente, es titular de él cualquier persona que desarrolle ésta. No se reconoce por tanto a todas las personas, sino a todos los docentes, mientras desarrollen tal función o se quiera enjuiciar la que realizaron con anterioridad.

Consecuentemente, no es posible restringir la titularidad del derecho fundamental a los docentes que presten sus servicios en centros públicos, al contrario de lo que podría deducirse del texto constitucional de 1931. También son titulares de la

¹⁴ *Ibidem*, pp. 289 y 130-131, respectivamente.

¹⁵ *Embid*, *op. cit.*, p. 292; Fernández-Miranda, *op. cit.*, p. 133; Expósito, *op. cit.* 1995, p. 81 y Díaz Revorio, FJ: «Derechos educativos, libertad de cátedra y autonomía universitaria». En Cascajo y otros (coords.): *Derechos sociales y principios rectores*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2012, p. 395.

¹⁶ Fernández-Miranda, *op. cit.*, p. 131.

¹⁷ Krüger nos recuerda que algunos autores germanos, como Hailbronner, defienden que la libertad de cátedra «no excluye que, por ejemplo, un profesor universitario indique a sus colaboradores las pautas o instrucciones a seguir en la enseñanza que está a su cargo» (*op. cit.*, p. 160).

¹⁸ Aludimos a las enmiendas presentadas por Xirinac y por el Grupo Parlamentario Senadores Vascos que pretendían, respectivamente, sustituir «libertad de cátedra» por «libertad de expresión docente» (porque ésta «pertenece no sólo a los docentes en cátedra») y adicionar la expresión «en todos los centros educativos». En Sainz Moreno, F: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*. Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid, 1980, pp. 2855-2856 y 4419.

libertad de cátedra los profesores que prestan sus servicios en centros privados. El Tribunal Constitucional ha señalado, de forma taxativa, que «la libertad de cátedra del profesorado de estos centros [privados] es tan plena como la de los profesores de los centros públicos» (STC 5/1981/10).

Finalmente, es claro que, por tratarse de un derecho vinculado con la función docente es invocable por cualquier persona que tenga asignada ésta, con independencia de la categoría profesional que le corresponda. Esto supone que la misma libertad de cátedra poseen en el ámbito universitario un catedrático que un profesor asociado, aunque éste mantenga una vinculación laboral y temporal (hasta la implantación de la LOSU) con la Institución pública¹⁹. O que un interino que preste sus servicios en un Instituto público tiene el mismo derecho fundamental que un catedrático del mismo Centro que sea funcionario. Es titular del derecho cualquier persona que tenga asignada una función docente²⁰.

Una vez establecido que todo profesor posee libertad de cátedra en el ámbito docente, surge la cuestión de cuál es el alcance que debemos dar a los términos «profesor» y «ámbito docente». Solamente nos detendremos ahora en el primero de ellos porque debe ser abordado al hilo del examen de la titularidad del derecho fundamental.

En concreto, debemos preguntarnos si la docencia protegida por la libertad de cátedra es la referida a una titulación oficial, o si cabe también invocar el derecho fundamental cuando se imparten clases en otros contextos (academia de oposiciones, cursos no reglados) y si ésta se extiende, incluso, a eventos científicos (conferencias, defensa de ponencias o comunicaciones, etc.). Tales cuestiones no son relevantes para el presente estudio, ya que éste se centra en la docencia universitaria. Es posible considerar, en todo caso, que los profesores de todo tipo de academias son titulares de la libertad de cátedra²¹. Más difícil sería tener que pronunciarse sobre si las intervenciones realizadas en eventos científicos están amparadas por la libertad de cátedra, por la libre creación científica o por ambos derechos.

¹⁹ No comparte este parecer Fernández-Miranda quien gradúa el alcance de la libertad de cátedra de los profesores universitarios (*op. cit.*, p. 131), en relación con el derogado art. 33.2 LRU. Embid hace notar que la extensión de esa libertad a otros profesores universitarios deriva de que se han creado nuevos tipos de vinculación entre los docentes y las estructuras universitarias (*op. cit.*, p. 286).

²⁰ Galindo Lucas, A: «Convergentes y reticentes: libertad de cátedra e intereses capitalistas en el nuevo régimen universitario». *Filosofía, Política y Economía en el Laberinto* 29 (2009), p. 100. Somos conscientes de que esta afirmación puede conocer excepciones atendiendo a la especial naturaleza de algunos centros docentes, como ocurre, por ejemplo, con la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Es comprensible que, en estos casos, en los que se precisa apoyo docente repartido por toda la geografía nacional, sean fijados los temarios y los manuales por el grupo de profesores que coordina la asignatura. Ver, por todas, la SAN de 12-05-1989, confirmada por la STS de 29-10-1990 y el ATC 8-04-1991, resoluciones examinadas críticamente por, entre otros, Vidal, *op. cit.* 2001, pp. 264-265. Ver también Alguacil González-Aurioles, J: «Libertad de cátedra y organización territorial y docente de la UNED». *Revista General de Derecho Constitucional* 37 (2022), pp. 1 ss.

²¹ Ver la Sentencia del Juzgado de lo Social 3 de Burgos 479/2018, de 12-12-2018, FD. 3.

2.2.2. Pasivos

Si bien resulta evidente que este derecho fundamental opera *erga omnes*, lo cierto es que el reconocimiento legal y posteriormente constitucional de la libertad de cátedra se realizó para evitar las injerencias de los grandes poderes de la Iglesia y del Estado²² en el sistema educativo. Aunque nuestro propósito es centrar nuestra mirada, precisamente, en si este derecho también supone un límite a la actuación de las propias Universidades públicas, conviene recordar que ningún profesor «debe verse obligado a impartir enseñanzas que contradigan sus conocimientos»²³, y que esta prohibición afecta a todos.

2.3. *El contenido y alcance diferenciado del derecho.*

2.3.1. El contenido positivo del derecho: delimitación de la libertad docente.

Nuestro Tribunal Constitucional sostiene que la libertad de cátedra tiene un contenido positivo y otro negativo. El positivo alude al «haz de posibilidades que ofrece el ordenamiento constitucional a los enseñantes a la hora de definir por sí mismos la forma y los contenidos de sus clases»²⁴. El contenido negativo, que es considerado esencial o mínimo del derecho fundamental²⁵, «habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hace posible» (STC 5/1981/9).

Nos centraremos en este apartado en el examen del contenido positivo.

²² Embid valora críticamente la STS de 23-01-1974 que confirma la sanción de traslado con cambio de residencia impuesta por el Ministerio de Educación y Ciencia a un Catedrático de Filosofía de la Escuela Normal de Magisterio de Vizcaya por haberse conducido en sus explicaciones con la más rigurosa racionalidad científica y experimental, con exclusión de toda participación divina, entre otras razones (*op. cit.*, pp. 291-292).

²³ Ver los párrafos 61, 62 y 65 de la Recomendación de la OIT y de la UNESCO relativa a la situación del personal docente de 5 de octubre de 1966 y 27 y 28 de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición de personal docente de enseñanza superior de 11 de noviembre de 1997 [Ver OIT/UNESCO (2019): *Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente* (1966) y *Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior* (1997) con un prólogo y una guía del usuario revisados. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo y UNESCO, pp. 36-37 y 65-66]. Resulta sorprendente que se cite expresamente la evaluación de los estudiantes en la primera Recomendación y no se haga lo propio en la referida a la docencia universitaria.

²⁴ Urías Martínez, J: «La libertad de cátedra». En Casas y Rodríguez-Piñero (dirs.); Borrajo y Pérez (coords.): *Comentarios a la Constitución española (conmemoración del XL aniversario)*. Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Ministerio de Justicia. Las Rozas (Madrid), 2018. Tomo I, p. 629.

²⁵ Lozano, *op. cit.*, pp. 178-179.

Se ha explicado ya que la libertad de cátedra dota al docente de libertad a la hora de enseñar. Ahora bien, como ya se ha indicado en líneas anteriores, es necesario determinar en qué consiste la actividad docente.

A nuestro juicio, tal actividad está constituida por todo lo que ocurre en el aula una vez que el profesor ha recibido un encargo docente concreto²⁶ (esto es, la asignación de una asignatura o un grupo de una asignatura²⁷, con un horario, un descriptor y unas fechas de evaluación). A partir de tal encomienda, el docente es libre de (a) elaborar un programa de la asignatura²⁸, (b) establecer un calendario de impartición en el marco de las horas asignadas, (c) implementar las metodologías docentes que considere más convenientes, (d) utilizar los materiales (bibliográficos, prácticos, etc.) de su elección; y (e) evaluar la adquisición de conocimientos y competencias de sus estudiantes.

En el marco de la actividad de la que nos ocupamos hay decisiones muy importantes que afectan al núcleo de la libertad de cátedra. Sin ánimo exhaustivo podemos hacer referencia al establecimiento, o no, de una modalidad de evaluación continua, al orden de explicación de las materias incluidas en el descriptor de la asignatura, o al modelo de examen por el que se opte. Si se piensa bien, estas decisiones están imbricadas entre sí.

Somos muy conscientes de que este entendimiento de la libertad de cátedra contraviene frontalmente la jurisprudencia constitucional en la materia. Como es bien sabido, el alto Tribunal ha realizado una lectura restrictiva de la libertad de cátedra en algunas resoluciones que resumimos de forma muy breve²⁹. En la STC 217/1992/3 se parte de una premisa errónea a nuestro juicio, de que resulta «perfectamente deslindable la labor de enseñar y la función de examinar». A nuestro entender, el diseño del examen debe resultar coherente con el diseño del programa y las opciones pedagógicas que se hayan adoptado. Examinar forma parte del proceso de aprendizaje que diseña el profesor.

Por esta razón nos parece muy desafortunado que se indique, a continuación, que «las Universidades, en uso de la autonomía que se les reconoce, pueden organizar la prestación de ese servicio y, en particular, el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes de la forma que juzguen más adecuada». Y es que la imposición de un modelo de examen compromete, de forma evidente, la libertad de cátedra. Resulta indiferente a este respecto que, como resulta habitual por el momento, se

²⁶ Tarea ésta que compete al Departamento (Ver STSJ Galicia 821/2006, de 27-09-2006, FD 3), y que es un presupuesto (y no ejercicio) del derecho a la libertad de cátedra.

²⁷ La STSJ Cataluña, de 28-05-1996, considera que la negativa a otorgar un encargo docente a un profesor universitario vulnera su derecho a la libertad de cátedra (FD 5).

²⁸ Por ser la redacción del programa o temario la más genuina función «del Catedrático o Profesor titular encargado de la Cátedra». Estando de acuerdo con esta afirmación, entendemos que también lo es de cualquier otro docente universitario. Ver también la STSJ Madrid, de 13-10-2011, FD 6.

²⁹ Ver Matia Portilla, FJ: «Los límites de la autonomía de las universidades públicas». *Revista General de Derecho Constitucional* 37 (2022), pp. 18 ss.

suela atribuir esta tarea de fijar los temarios sobre los que deben versar los exámenes parciales y finales a los Departamentos³⁰. Si el examen final debe versar sobre el temario X, el profesor perderá la posibilidad de evaluar el aprendizaje de una parte del mismo a través de un modelo de evaluación continua. Si, además, ya se fija el temario del examen parcial, el profesor no podrá ordenar la materia de la asignatura anual de la forma que considere más conveniente.

Si se comparten las reflexiones se aceptará también con naturalidad que ninguna instancia puede imponer a un profesor la utilización de un concreto manual o material de estudio, y que éste es libre para seleccionar sus materiales siempre y cuando estos respeten el encargo docente que se le encomendó en su día.

2.3.2. El alcance diferenciado del derecho

La delimitación positiva de la libertad de cátedra que acabamos de realizar debe ser matizada de inmediato, ya que su extensión no es siempre idéntica. Hay dos factores que condicionan que el ejercicio de este derecho sea más o menos intenso en su dimensión positiva, afectando, en ocasiones, de forma muy significativa a alguna de las facultades que le son propias.

En primer lugar, la libertad de cátedra posee un muy distinto alcance en la educación primaria y secundaria y en la universitaria. La idea de que la extensión de la libertad de cátedra debe ser más amplia en los centros universitarios que en la enseñanza primaria y secundaria no es novedosa. Ya la defiende el Marqués de CONDORCET en 1792, en el *Informe y proyecto de Decreto sobre la organización general de la instrucción pública*, al considerar que, mientras que cabe cierto control sobre los libros de texto de las escuelas primarias y secundarias, no se ordenarán estos a los profesores de los Liceos, que enseñaran las ciencias que llevan el nombre de los cursos que se han encargado de dar eligiendo los métodos para ello³¹.

El Tribunal Constitucional considera que el contenido positivo de la libertad de cátedra es muy amplio en el nivel educativo superior y que el mismo decrece, de manera gradual, en los inferiores (STC 5/1981/9). Esta modulación del derecho fundamental se explica por varios factores complementarios, como es el escaso nivel científico de los contenidos impartidos y la falta de madurez de los estudiantes en la educación primaria. Es lógico que la planificación de la docencia sea mucho más intensa en la educación infrauniversitaria. Y aquí si tiene sentido que la programación de la asignatura sea común en todos los grupos³². Sin embargo, la docencia universitaria, vinculada con la ciencia, es en su formulación mucho más compleja y debe estar inspirada por la transmisión del conocimiento crítico. Por esta razón

³⁰ En el mismo sentido del Tribunal Constitucional se expresa la STSJ Andalucía 377/2014, de 17-02-2014, FD 4. Ver, también, la STSJ Navarra 390/2011, de 12-09-2011, FD 3.

³¹ Vidal, *op. cit.* 1997, pp. 227-228.

³² STSJ Galicia 1137/2012, de 10-10-2012, FD 3, referida a asignaturas impartidas en la ESO.

tiene sentido que el docente cuente con una protección intensa de la libertad de cátedra, que además se conjuga (y el dato no es irrelevante) con que los estudiantes poseen (presunción *iuris tantum*) un mayor grado de madurez que impide su manipulación intelectual. Embid recuerda, en similar dirección, la diferenciación realizada por Toulemonde entre la neutralidad-abstención, propia de la educación en niveles inferiores, y la neutralidad-confrontación, presente en la universitaria³³.

En segundo lugar, la libertad de cátedra se ve matizada cuando el centro docente es privado y cuenta con un ideario propio. Es lógico que así sea, porque resulta necesario cohesionar la libertad de cátedra del profesor con la libertad de enseñanza de los promotores del centro privado³⁴.

En efecto, «en los centros públicos de cualquier grado o nivel la libertad de cátedra tiene un contenido negativo uniforme en cuanto que habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hace posible³⁵. Libertad de cátedra es, en este sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o una doctrina oficiales» (STC 5/1981/9). Es lógico que sea así porque los centros públicos carecen de ideario propio, más allá de su vinculación con «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (art. 27.2 CE), de aplicación a cualquier centro educativo. De hecho, las Universidades públicas, como Administraciones que son, están obligadas a la neutralidad ideológica³⁶. Sin embargo, la libertad de enseñanza (art. 27.1 CE) posibilita que se promuevan centros privados (que podrán realizar, en su caso, conciertos con la Administración educativa competente) que cuenten con un ideario propio. Resulta evidente que este ideario impone límites a la actuación de los docentes del centro, ya que «la libertad del profesor no le faculta [...] para dirigir ataques abiertos o solapados

³³ *Op. cit.*, p. 295.

³⁴ Sobre estas materias ver, por todos, Embid, *op. cit.*, y Vidal, *op. cit.* 2001.

³⁵ Precisamente desde esta perspectiva resulta muy preocupante la inclusión del apartado g) en el art. 45.2 LOSU, que atribuye al Claustro la función de «analizar y debatir otras temáticas de especial trascendencia». Este nuevo contenido legal desconoce groseramente la impecable fundamentación de la STS 4334/2022, de 21-11-2022, que, en línea con lo señalado en otras resoluciones previas que en ella se citan, afirma en su FD 3 que una declaración sobre cuestiones ajenas a la Universidad –léase secesionismo catalán– no tendría cobertura en la autonomía universitaria, comprometería la neutralidad institucional y vulneraría la libertad ideológica de los miembros de la comunidad universitaria. Por tales razones, puede concluirse que el citado precepto legal, incorporado a la LOSU, «debe reputarse inconstitucional, pues limita de forma injustificada y desproporcionada los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad universitaria» (Magaldi, N: «Declaraciones políticas de las Universidades, autonomía universitaria y derechos fundamentales». *Hay Derecho* 2023).

³⁶ Fernández-Miranda y considera que, desde una perspectiva epistemológica, la neutralidad es imposible (*op. cit.*, p. 140), y Vidal defiende que la educación transmite, además de conocimientos, valores, y que debe respetarse el pluralismo interno de los centros y las ideas y personalidad de los estudiantes (*op. cit.*, p. 233).

contra ese ideario, sino sólo para desarrollar su actividad en los términos que juzgue más adecuados y que, con arreglo a un criterio serio y objetivo, no resulten contrarios a aquél» (STC 5/1981/10).

Estos dos factores que condicionan el contenido y alcance de la libertad de cátedra pueden ser conjugados entre sí. Esto supone, por ejemplo, que poseerá una mayor extensión de libertad de cátedra en una Universidad pública que en una privada (aunque ambas compartan el mismo nivel educativo) y que la libertad de cátedra no se verá condicionada por un ideario en los centros públicos de secundaria.

3. LA DELIMITACIÓN Y LOS LÍMITES DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

Conviene recordar que «el derecho a la libertad de cátedra, entendido como ‘el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites del puesto docente que ocupan’ está sujeto a ‘límites necesarios que resultan de su propia naturaleza, con independencia de los que se producen por su articulación con otros derechos o de los que, respetando siempre su contenido esencial, pueda establecer el legislador’ (STC 5/1981/7)» (ATC 457/1989/3).

3.1. *La delimitación del derecho*

Conviene señalar, antes de nada, que la libertad de cátedra no cubre cualquier actuación docente del profesor³⁷. Bastaría con recordar, con carácter general, que no existen derechos (ni fundamentales ni de otro tipo) absolutos. Y el que nos ocupa, manifiestamente, no lo es.

En líneas anteriores hemos indicado que la libertad de cátedra parte del encargo docente, que actúa como presupuesto. Y es que los docentes deben actuar «con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan» (STC 5/1981/7). Conviene ahora profundizar en esta idea, y lo haremos pensando siempre en la docencia universitaria impartida en un centro público universitario. Veremos cómo ese concreto encargo docente presenta diversas facetas.

1.—La asignación de la docencia. De la libertad de cátedra no forma parte el derecho a elegir qué grupos o asignaturas impartir cada año. Distintas autoridades universitarias (el rectorado, los centros, los comités de títulos, los departamentos) tienen competencias que afectan a la organización de la docencia³⁸.

³⁷ Ver, por todos, Cámara Villar, Gregorio: «La autonomía universitaria en España hoy: entre el mito y la realidad». *Revista Catalana de Dret Públic* 44 (2012), p. 95.

³⁸ Ver Lozano, *op. cit.*, pp. 181 ss.; Fernández Vivas, Y: «La delimitación de la libertad de cátedra ante la nueva realidad universitaria». *Rued@: Universidad, Ética y Derechos* 3-4 (2019), pp. 83-85; y

Aunque es habitual que en los Departamentos o áreas de conocimiento se realicen reuniones para el reparto de la docencia, y en éstas se priorice el interés de los docentes por grado y antigüedad, no hay un derecho fundamental a que un docente imponga su preferencia a los demás. En la asignación del encargo docente hay que conjugar, además, diversos factores, algunos más relevantes que otros (especialización del profesor vs. compatibilidad de horarios). Aunque resulta evidente que no es una buena idea asignar una asignatura a un profesor que no es experto en ella, y que ello redundará en un descenso de la calidad académica, no es imposible que ocurra.

En el apartado 2.2.1. del presente estudio aludimos a la relevancia de las expresiones «profesor», que fue allí tratada, y «ámbito docente», que dejábamos pendiente para más adelante. Toca hacerlo ahora. Y resulta ineludible hace referencia al proyecto de Real Decreto por el que se establecen los ámbitos de conocimiento a efectos de la adscripción de los puestos de trabajo del profesorado universitario³⁹, aunque se haya optado ahora por no tramitarlo por la reciente convocatoria electoral. Es evidente que si esta norma se tramita y se aprueba se producirá, en su aplicación, un (nuevo) descenso del nivel de calidad de la educación universitaria en España, al permitir esta disposición que los nuevos profesores universitarios se adscriban al ámbito de conocimiento general de Derecho, olvidando su especialización investigadora (lo que podría comprometer la libertad de cátedra⁴⁰). En la práctica esto supone que un profesor de Derecho civil podrá ser invitado a dar clases de Derecho tributario. Es muy probable que esta medida pretenda disminuir el número de asociados y optimizar la carga docente de todo el profesorado. Pues bien, aunque se considere, razonablemente, que esta medida cuestiona la especialización que es ínsita a la Universidad rectamente entendida, el profesor afectado por la misma no podría negarse a impartir esta docencia invocando su libertad de cátedra.

No obstante, conviene recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado que «no cabe descartar que, en ocasiones, el derecho fundamental del art. 20.1c) de la Constitución, pueda resultar vulnerado como consecuencia de decisiones arbitrarias por las que se relegue a los profesores, con plena capacidad docente e investigadora, obligándoseles injustificadamente a impartir docencia en asignaturas distintas a las que debieran de corresponderles por su nivel de formación»⁴¹. Ojalá esta jurisprudencia se recuerde y se tome en consideración si se producen los cambios normativos a los que se ha hecho referencia y estos, en su aplicación, dan lugar a malas prácticas.

Vidal, *op. cit.* 2001, pp. 266-269. Sobre los Departamentos, ver STC 179/1996/7 y Fernández, *op. cit.*, p. 89, que presenta una detallada tipología de problemas.

³⁹ https://www.universidades.gob.es/20230410_aip16/. Con carácter más general, <https://www.universidades.gob.es/audiencia-e-informacion-publica-espacio-para-la-participacion/>. Se da un paso más tras la derogación del Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, que reservaba la docencia de materias troncales a profesores de la respectiva área de conocimiento (art. 7.2.3.ª), operada por el Real Decreto 55/2005, de 21 de enero.

⁴⁰ Ver Fernández, *op. cit.*, p. 88, apartado f.

⁴¹ STC 179/1996/7 y, en el plano doctrinal, Expósito, *op. cit.* 1995, pp. 217-218; y Vidal, *op. cit.* 2008, pp. 77 y 81, entre otros.

2.—La asignatura o grupo de asignatura. La asignatura que el docente debe impartir se inscribe en un Título⁴² y es lógico que el alcance de aquélla se vea condicionado por éste. Y esa vinculación delimita ya, sin ningún género de dudas, nuestra libertad de cátedra⁴³. Si en una titulación se justifica, por ejemplo, la impartición de una asignatura de contabilidad para que el estudiante conozca el funcionamiento práctico de las empresas, el profesor no puede utilizar esa asignatura para explicar los Presupuestos Generales del Estado.

En ocasiones, y esto es lo que ocurre con el Grado de Derecho de la Universidad de Valladolid, el Verifica va más lejos e incluye una serie de guías de las asignaturas. Y en esos casos resulta evidente, a nuestro modesto entender, que son tales contenidos los que deben ser impartidos por el profesor⁴⁴. Ahora bien, el profesor sí podrá decidir el orden y la manera de explicarlos, proyectar tal decisión en un programa y optar por el modelo de enseñanza y evaluación que estime más oportuno.

3.—Temas logísticos (horarios, espacios, etc.). El profesor no puede decidir unilateralmente, como es obvio, el horario de sus clases o elegir los espacios que ocupará en cada momento. Los horarios deben ser fijados por el Comité de Título para asegurar que el seguimiento de todas las asignaturas por parte de los estudiantes sea posible. Y los espacios suelen ser gestionados por el Centro, para dar cobertura a todas las necesidades docentes y no docentes del mismo. Y en los últimos tiempos, también hay decisiones que afectan a la tecnología que los miembros de la Comunidad universitaria deberán utilizar en la docencia ordinaria, y que también se imponen al profesor⁴⁵.

Se han puesto estos dos ejemplos, pero hay otros también relevantes, como pueden ser la fijación de los periodos de matrícula, o del periodo de exámenes o el establecimiento de una fecha tope para el cierre de actas, que son decisiones que adoptan, normalmente, las autoridades universitarias centrales y que condicionan, lógicamente, la actuación del profesor. Es en el marco de alguna de estas decisiones en las que también pueden intervenir otras autoridades académicas (el comité de título y el Decanato en el calendario de exámenes de la titulación y en el reparto de espacios, respectivamente), pero todas ellas son ajenas a la libertad de cátedra.

Y ello a pesar de que cabe imaginar algún supuesto límite en el que alguna de estas premisas puede condicionar el ejercicio concreto de la libertad de cátedra. Si, por ejemplo, se fija un examen de una asignatura un día antes de cerrar las actas y el

⁴² Ver, por todos, Fernández, *op. cit.*, pp. 81-82.

⁴³ Ver, por todos, Expósito, *op. cit.* 1995, p. 222 y Vidal, *op. cit.* 2008, p. 63.

⁴⁴ Ver, en este sentido, las SSTSJ Galicia 936/2006, de 2-11-2006, FD 2 y 1000 y 1001/2006, de 14-11-2006, FD 3 en ambos casos. Dicho con otras palabras, las manifestaciones del profesor ajenas a la disciplina que debe impartir no están amparadas por la libertad de cátedra (ver, por todos, Díaz, *op. cit.*, p. 399).

⁴⁵ Extremo valorado críticamente en Lladó Martínez, A: «El papel del profesorado universitario español ante el nuevo modelo europeo de educación superior y el despliegue tecnológico en la docencia». *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, 37 (2023), pp. 8-9.

grupo de estudiantes es numeroso, es posible que el profesor se vea abocado a proponer un tipo de examen cuya corrección sea más sencilla y le permita concluir la corrección en plazo. Pero no estamos, en puridad, en presencia de una restricción de la libertad de cátedra.

Así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional española, que ha señalado reiteradamente que la libertad de cátedra se ejerce en el marco de las decisiones organizativas adoptadas por distintas autoridades universitarias, como son los centros (ATC 457/1989/3, de 18 de septiembre) y los departamentos. Y estamos de acuerdo con esta afirmación de principio.

Además, conviene señalar que la libertad de cátedra se reconoce en un determinado contexto constitucional y normativo. Así, por ejemplo, el art. 19.3 de la vigente Constitución alemana señala, tras reconocer la libertad de cátedra, que «la libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución»⁴⁶. Y en nuestra Constitución resulta obligado recordar que «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»⁴⁷, lo que también define la libertad de cátedra. Del mismo modo debe respetarse la neutralidad de los centros educativos públicos. Ahora bien, creemos que tal neutralidad supone más un deber por parte de los Centros Educativos públicos que un límite a la libertad de cátedra de sus docentes⁴⁸, salvo que se incurra en un descarado adoctrinamiento⁴⁹.

También deberán ser respetadas las normas estatales sobre la Universidad y materias afines (como son los títulos académicos). Y lo mismo cabe decir de las normas aprobadas, en el marco de sus competencias, por el Estado y las Comunidades Autónomas, que delimitan la autonomía universitaria (STC 106/1990/6-7) y, de manera refleja, la libertad de cátedra.

3.2. *Los límites de la libertad de cátedra*

Examinado el contenido y alcance de la libertad de cátedra, conviene analizar también los límites que pueden restringir, de forma legítima, este derecho

⁴⁶ ¿Debe mostrar el docente una actitud de fidelidad activa a la Constitución? Vidal discrepa de la posición mantenida por Embid (*op. cit.*, pp. 303-307) y Lozano (*op. cit.*, pp. 214-220) en este sentido, defendiendo que resulta posible la crítica científica a la Norma Fundamental (*op. cit.* 2008, pp-73-74).

⁴⁷ Art. 27.2 CE. Ver, en el plano doctrinal, Fernández-Miranda, *op. cit.*, p. 139; Díaz, *op. cit.*, pp. 401-402 y Aláez Corral, B: «El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas». *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 17\1 (2011), pp. 91 ss.; y «Artículo 27: el derecho a una educación democrática, libre y plural». En Pérez y Saíz (dirs.) y Montesinos (coord.): *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2018. Tomo I, pp. 601 ss.].

⁴⁸ Como sostiene Díaz, *op. cit.*, p. 399.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 400.

fundamental⁵⁰. Y es que es evidente que resulta razonable conciliar esta libertad con otros derechos, que también deben ser respetados.

Así, en el ámbito universitario, resulta claro que el derecho a la libertad de cátedra debe ser conciliado con la autonomía universitaria. Hay decisiones estratégicas (el impulso de titulaciones, la apertura, transformación o clausura de campus, etc.) que compete adoptar a las autoridades centrales de la Universidad. Pero conviene recordar que también la libertad de cátedra limita la autonomía universitaria, y que las autoridades centrales universitarias no pueden adoptar medidas que condicionen la libertad de cátedra sin contar con una justificación adecuada, razonable y proporcionada.

También deben ser respetados, en todo caso, los derechos de los estudiantes a recibir una formación y a ser evaluados para comprobar la adquisición de conocimientos y competencias⁵¹. Aunque somos de la opinión, ya adelantada en líneas anteriores, de que son los concretos docentes los encargados de diseñar la metodología de aprendizaje y el modelo de evaluación, es evidente que los estudiantes tienen derecho a conocer tales extremos al comenzar las clases, a que estos no sean alterados durante el curso, a que se respete el modelo de evaluación previamente acordado y, en todo caso, a poder cuestionar la calificación recibida por el profesor. Es posible defender, sin embargo, que el principio de igualdad entre los estudiantes de la misma asignatura es limitado, ya que, si bien todos ellos deben acceder a conocimientos y competencias similares, están sometidos a procesos de aprendizaje que no son idénticos, lo que explica que puedan producirse diferencias (sobre el orden de las materias a impartir o el sistema de evaluación, por ejemplo).

Estaremos de acuerdo, sin embargo, en que dos profesores universitarios de la SEK, que debieron ser readmitidos a sus puestos, no pueden declarar la nulidad de los exámenes y de las actas correspondientes al curso anterior invocando la libertad de cátedra. Es obvio que este derecho no incluye tomar decisiones que corresponde adoptar, en su caso, a la Universidad y que afectan a clases impartidas por otros docentes (ATC 423/2004/4).

Hay otros derechos fundamentales que limitan la libertad de cátedra, como pueden ser los derechos al honor o a la intimidad (art. 20.4 CE). Se puede descalificar una teoría científica con argumentos, pero no se puede descalificar a su autor. En este mismo sentido, resultaría ilegítimo apoyarse en la libertad de cátedra para injuriar a cualquier persona, o para justificar la comisión de crímenes contra la humanidad, incurriéndose entonces en ilícitos penales.

La existencia de todos estos límites nos llevan a discrepar de KRÜGER cuando afirma que «los profesores universitarios [...] gozan de una posición libre de la posibilidad de recibir órdenes y dictámenes» y que, consiguientemente, «sólo es lícito

⁵⁰ Ver, por todos, Lozano, *op. cit.*, pp. 169 ss.

⁵¹ Ver STS de 10-02-1989, citada y reseñada en Vidal, *op. cit.* 2008, p. 78.

el control del ‘cumplimiento externo’ de las obligaciones docentes»⁵². Y es que un profesor tiene derecho a defender hipótesis que pueden ser consideradas extravagantes, pero que no comprometen derechos fundamentales ajenos.

4. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA COMO LÍMITE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Es sabido que, según el Tribunal Constitucional, «el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el art. 27.10 de la CE reconoce, está en el respeto a la libertad académica, es decir a la libertad de enseñanza, estudio e investigación»⁵³. Delimita ambos derechos fundamentales (autonomía universitaria vs. libertad de cátedra) la STC 179/1996/6, de 12 de noviembre: «el derecho a la autonomía universitaria garantiza un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria frente a ingerencias [*sic*] externas, mientras que la libertad de cátedra apodera a cada docente para disfrutar de un espacio intelectual propio y resistente a presiones ideológicas, que le faculta para explicar, según su criterio científico y personal, los contenidos de aquellas enseñanzas que la Universidad asigna, disciplina y ordena». Pero es también preciso recordar que «la dimensión personal de la libertad de cátedra presupone y precisa de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice, de tal manera que la conjunción de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria [...] hacen de la organización y funcionamiento de las Universidades la base y la garantía de la libertad de cátedra»⁵⁴. Organización ésta que se ha complicado por la instauración del Plan Bolonia.

Ocurre, sin embargo, que pueda suceder que sea la propia Universidad la que condicione, negativamente, la libertad de cátedra⁵⁵, dado que la autonomía universitaria favorece a la Universidad como persona jurídica y no a cada uno de los miembros integrados en ella⁵⁶. Ante dicho peligro conviene recordar que «las normas reguladoras de los estudios y las decisiones de los órganos de las universidades deben permitir a los profesores un ámbito libre de actuación para el diseño de método y contenidos»⁵⁷. Y es que, como indicaba expresamente el preámbulo de la Ley de Reforma Universitaria, la libertad de cátedra actúa también como

⁵² *Op. cit.*, p. 175.

⁵³ STC 26/1987/4. Idea reiterada en otras resoluciones posteriores. Esta limitación de la autonomía universitaria es criticada, por reduccionista, por Lozano (*op. cit.*, p. 137).

⁵⁴ STC 212/1993/4. Ver también STC 217/1992/2 y ATC 42/1992/2.

⁵⁵ Lozano, *op. cit.*, pp. 8-9 y Rodríguez Boente, SE: «La libertad de cátedra en el nuevo escenario surgido de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades». *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 1 (2004), p. 245. En contra Fernández, *op. cit.*, p. 79, que insiste en el contenido negativo del derecho fundamental.

⁵⁶ Expósito, *op. cit.* 1995, p. 279.

⁵⁷ Krüger, *op. cit.*, p. 164 y Díaz, *op. cit.*, p. 413.

límite de la autonomía universitaria. Este es, precisamente, el objeto del presente epígrafe.

No examinaremos en estas páginas la naturaleza de la autonomía universitaria ni su régimen jurídico⁵⁸. Nos interesa centrar la mirada en las decisiones universitarias que pueden comprometer, indebidamente, la libertad de cátedra. Y conviene partir de una premisa, agudamente apuntada por Freixes, y es que nuestro Tribunal Constitucional, con carácter general, en vez de ponderar los intereses en juego en los conflictos entre libertad de cátedra y autonomía universitaria, «lejos de aplicar las reglas de la ponderación que él mismo exige a los demás conflictos entre derechos fundamentales, [...] otorga un lugar preferente a la autonomía universitaria que ha originado, subsiguientemente, la desnaturalización de la libertad de cátedra»⁵⁹. No deja de ser paradójico que el Tribunal configure la autonomía universitaria como un límite a respetar por la libertad de cátedra (en expresión de Rollnert⁶⁰) cuando es aquella la que se supone que debe garantizar ésta.

Analizaremos los principales elementos que forman parte de la libertad de cátedra con más detalle.

4.1. *Las decisiones sobre la planificación de la asignatura*

En líneas anteriores hemos partido de la premisa de que la libertad de cátedra entra en juego cuando al profesor se le asigna un encargo docente concreto. Sin embargo, es habitual que las Universidades se comprometan a publicar, con carácter previo al comienzo de las clases, un documento que presenta cada una de las asignaturas que se imparten en las distintas titulaciones. A esos documentos se les suele denominar guías o proyectos docentes.

En la Universidad de Valladolid se prevé la eventual cumplimentación de dos documentos de este tipo, que pasamos a examinar.

a) En primer lugar, el art. 21 del Reglamento de Ordenación Académica determina que los Departamentos deben elaborar y publicar los proyectos docentes de las asignaturas que impartan, y que estos documentos deben «contener, como mínimo, los aspectos relativos a las competencias que la asignatura contribuye a desarrollar, los objetivos y resultados de aprendizaje esperados, los contenidos mínimos, los principios metodológicos, la tabla de dedicación del estudiante a la asignatura y el sistema y las características de la evaluación». JARNE considera que este documento debería limitarse a recoger «las competencias a desarrollar» y «todas las previsiones

⁵⁸ Se ha debatido profusamente dentro y fuera del Tribunal Constitucional si estamos en presencia de un derecho fundamental o de una garantía institucional (Ver Matia, *op. cit.* 2022, pp. 4-5 y Vidal, *op. cit.* 2008, pp. 66-67).

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 43.

⁶⁰ Rollnert Liern, G: «Las libertades ideológico-educativas en la jurisprudencia constitucional». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 22-23 (1998), pp. 58 ss.

relativas a la evaluación»⁶¹. En la práctica, esta obligación se afronta nombrando en el seno del Departamento a un responsable de la asignatura que es el docente al que se le facilita el acceso a una aplicación informática en la que debe *subir* el proyecto en el plazo indicado. Como se puede deducir, debe colgarse un documento por asignatura, aunque ésta sea impartida por diversos docentes en varios grupos. Los Proyectos deben aparecer publicados en la página web de la Universidad «antes del periodo de matrícula» (art. 22.2).

Resulta evidente que, aunque se anude la elaboración del documento al Departamento, su confección debe ser realizada por los docentes que dan clase en esa concreta disciplina⁶², preservando así su libertad de cátedra. Podría plantearse, en el plano puramente teórico, que ocurre si un profesor quiere seguir una metodología y los restantes docentes que imparten otros grupos de la misma disciplina no quieren hacerlo. A nuestro juicio se deberían incluir ambas eventuales metodologías como posibles, ya que debe prevalecer el derecho fundamental individual frente a una decisión colectiva⁶³. Y esto es lo que ocurre siempre en la práctica. Es más, ha sido habitual no realizar un proyecto docente, sino tantos como profesores y grupos de alumnos existan, integrándolos en un mismo documento. A esta práctica nunca se le ha puesto por las autoridades académicas objeción alguna.

El problema que puede ocurrir, y, lamentablemente se da en la práctica, es que no esté contratado todo el personal laboral temporal cuando comienzan las clases y no puedan, entonces participar en la elaboración del proyecto docente que les afecta. Esto genera un problema evidente, porque restringe indebidamente la libertad de cátedra de éste docente el que otras personas hayan adoptado de manera unilateral decisiones que afectan manifiestamente a su derecho fundamental. En la práctica se evita el problema abriendo un plazo extraordinario para que los departamentos puedan actualizar los proyectos docentes una vez iniciado el primer cuatrimestre. Y lo mismo ocurre en el segundo cuatrimestre. Además, es también habitual que se elaboren proyectos docentes muy abiertos en su formulación, que permitan que cada docente pueda, a la vez, respetar el proyecto y ejercer su libertad de cátedra. Así, por ejemplo, puede señalarse en el Proyecto docente que «la evaluación podrá consistir en una o varias pruebas teóricas y/o prácticas y que se podrá prever en la guía docente del grupo un modelo de evaluación continua». Con esta formulación se permite todo tipo de examen final (escrito u oral, test, preguntas cortas o temas, supuestos

⁶¹ Jarne Muñoz, P: «La libertad de cátedra y el papel de la guía docente en la Universidad derivada del Espacio Europeo de Educación Superior». *Revista Educación, Política y Sociedad*, 4/2 (2019), p. 133.

⁶² *Ibidem*, pp. 131-132. Y sobre el derecho del docente a participar en los órganos universitarios, Embid, *op. cit.*, pp. 292-294; y Vidal, *op. cit.*, 2001, p. 274.

⁶³ Estamos de acuerdo en este punto con la afirmación del Tribunal Supremo de que la libertad de cátedra «es una libertad individual, que podrá ejercerse colectivamente en el seno de un Departamento cuando sea fruto de un acuerdo entre los interesados libremente asumido por éstos» [STS de 29-10-1990, FJ 4, citada por Vidal (*op. cit.* 2008, p. 85), que no comparte el parecer expresado por el Tribunal].

prácticos, etc.). Esta también ha sido una práctica habitual en nuestra área de conocimiento y nunca ha sido censurada por autoridad alguna. Es conveniente recordar que la entrada en vigor de la LOSU minimizará, parcialmente, este problema, dado que los profesores asociados pasan a ser laborales indefinidos. El problema se podrá suscitar con la contratación de profesores sustitutos que comiencen su colaboración muy cerca o después del comienzo del curso escolar.

b) En segundo lugar, además de los proyectos docentes, cada profesor que imparte un grupo en una asignatura debe elaborar su guía docente, que servirá «de apoyo y orientación al estudiante mediante el establecimiento de planes de trabajo y métodos docentes, la referencia a recursos para la enseñanza y el aprendizaje, la organización de los contenidos en bloques temáticos y la materialización de ponderaciones para el procedimiento de calificación asociado a la evaluación, entre otras cuestiones» (art. 21.4 ROA). Estas guías, que en la práctica se publican en el Campus Virtual del concreto grupo de estudiantes, «deberán estar disponibles para su consulta pública, antes del inicio de la actividad docente de dichas asignaturas» (art. 22.1 ROA). Esta es una obligación que no se controla en la Universidad de Valladolid, a pesar de ser muy relevante en la práctica. Por ello, nuestro Área confiere un plazo de quince días para que los profesores asociados elaboren sus guías docentes desde su contratación.

En todo caso, pueden darse supuestos en los que el derecho a participar en la elaboración del proyecto docente de la asignatura o en la confección de la guía docente de su grupo se vea necesariamente limitado. Esto ocurre, a nuestro parecer, con los profesores que sustituyen a un profesor universitario una vez comenzada la impartición de la asignatura. Esta eventualidad, que hasta ahora se afrontaba a través de la contratación de profesores asociados y que con la LOSU se atenderá mediante la contratación de profesores sustitutos, se produce en un momento en el que los alumnos ya disponen de un proyecto docente y de una guía docente que se están aplicando. Sería perjudicial para sus intereses que el nuevo profesor pudiera modificar unilateralmente el programa, la metodología o el modelo de evaluación. Podrá hacerlo, obviamente, si su actividad docente se proyecta sobre el siguiente curso escolar, pero no puede hacer tabla rasa de los criterios concertados previamente con esos mismos alumnos para el año en curso. En todo caso, en la práctica, se suelen producir pequeños ajustes que solamente se cuestionan si perjudican gravemente los intereses de los estudiantes.

En resumen, el profesor universitario tiene derecho a que su opinión sea tenida en cuenta en la elaboración del proyecto docente, y a confeccionar su guía docente sin que esta actividad pueda ser asumida por otros órganos, salvo que contravenga el marco jurídico en el que se le confiere el encargo docente. Esto es relevante porque nuestra tesis es que ninguna autoridad (ni un vicerrectorado ni un Comité de Título⁶⁴) puede modificar un proyecto o guía académica. Estos documentos solamente

⁶⁴ Conviene recordar que en la Universidad de Valladolid se impone a los Comités de Título la función de «comprobar la adecuación de los proyectos docentes de las asignaturas a lo previsto en

pueden ser aprobados por el Departamento (con presencia de los profesores implicados) y por el o los responsables de cada grupo en particular. Si alguna autoridad considera que la misma incluye contenidos no amparados por la libertad de cátedra, deberá adoptar las medidas precisas para encauzar la situación (pudiendo incluso imponer sanciones al docente), pero no alterar el documento.

Obviamente, una vez que estos documentos han sido publicados, el profesor no puede modificarlos de forma unilateral, puesto que tal alteración comprometería el derecho de los estudiantes a que la docencia (en sentido amplio) se desarrolle de la manera previamente fijada, afectando al principio de seguridad jurídica⁶⁵.

4.2. *Las decisiones sobre el programa y la metodología docente*

En líneas anteriores se ha defendido que el diseño del programa y de la metodología docente forman parte de la libertad de cátedra. Interesa ahora determinar si las autoridades académicas pueden comprometer estas tareas.

Comenzando por el programa de la asignatura, ya hemos justificado con anterioridad nuestra discrepancia con la STC 217/1992/2, que avala que el Departamento pueda aprobar el temario sobre el que versarán los exámenes, por entender que tal decisión constriñe, indebidamente, la libertad de cátedra. Expósito considera que la elaboración del programa no forma parte del derecho fundamental que analizamos⁶⁶ y Valle defiende un papel de coordinación y supervisión para los Departamentos⁶⁷. Otros autores subrayan la posibilidad de diferenciar el temario de examen, que debe fijar el Departamento, y el programa de la asignatura, que es la forma en la que el profesor abordará la explicación del temario⁶⁸. Sin embargo, esta diferenciación es más teórica que real⁶⁹, y su aceptación generaría mayor confusión en el alumnado que tendría distintos parámetros de explicación y de evaluación de la materia, lo que no parece que sea favorable para ellos. No supone un problema que el Departamento se limite a elaborar un programa marco, de mínimos, que permita diversos desarrollos y distintos enfoques por parte de los profesores. Si tal diseño es esquemático,

las correspondientes memorias de verificación» (art. 21.3 del Reglamento de Ordenación Académica). Sobre esta cuestión, y en detalle, ver Matia Portilla, FJ: «Los Comités de Título». En Delgado (dir.) y Rama (coord.): *Los límites orgánicos internos a la autonomía de las Universidades Públicas*. Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza, 2023, pp. 232 ss.

⁶⁵ Galindo, *op. cit.*, p. 100. Sin embargo, Lladó considera posible la eventual modificación de estos elementos por parte del docente (*op. cit.*, p. 7 *in fine*).

⁶⁶ *Op. cit.* 1995, pp. 287 ss., y «Libertad de cátedra del profesor universitario. Contenido y amenazas en el contexto actual de reforma del modelo de universidad pública». *Revista de Educación y Derecho*, 7 (2013), pp. 8-9. También Lozano, *op. cit.*, p. 203; Vidal, *op. cit.* 2008, p. 91; y Fernández, *op. cit.*, p. 90.

⁶⁷ Valle Pascual, JM: «Libertad de cátedra». *Ponencias del I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha, 1995, p. 165.

⁶⁸ Vidal, *op. cit.* 2001, pp. 270 ss.; y *op. cit.* 2008, p. 87; y Jarne, *op. cit.*, p. 126.

⁶⁹ Lozano, *op. cit.*, pp. 200 ss.

se confundirá con la ficha de la asignatura incluida, en su caso, en el Verifica de la titulación.

Creemos, en efecto, que la elaboración del programa compete al profesor y no al Departamento, salvo que éste se limite a señalar un listado de contenidos genéricos o voces⁷⁰. Y esta afirmación puede comprenderse mejor si se ponen algunos ejemplos concretos, en el marco de nuestra asignatura de Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales. Si a un profesor le compete explicar los derechos fundamentales puede optar por establecer una teoría general de los derechos fundamentales y analizar después el régimen de cada uno de ellos, o por examinar algunos derechos fundamentales civiles, sociales y políticos y realizar, al amparo de su concreto análisis, reflexiones generales sobre el modelo español. Ambas aproximaciones, y otras posibles, serían perfectamente admisibles en el título y serviría para aportar las mismas competencias o habilidades. También resulta posible, por ejemplo, trabajar exclusivamente con supuestos prácticos en los que se entremezclen varios derechos fundamentales de distinta naturaleza, y explicar los contenidos teóricos al tiempo que se resuelven. Todas estas aproximaciones se proyectan, inevitablemente, sobre el programa de la asignatura. No se trata, como parece entender Expósito⁷¹, de que el profesor haga un programa en base a sus afinidades científicas, puesto que éste debe responder siempre al descriptor de la asignatura. Lo que se defiende es que, en el marco del sentido de la asignatura en el título (competencias, descriptores, etc.) el profesor pueda elegir la forma de ordenar la materia y favorecer su cabal comprensión por parte de los estudiantes.

Por eso entendemos que el profesor tiene derecho a elaborar su programa, y ello con independencia de que éste deba incluirse en documentos elaborados por el Departamento. Nos remitimos, en este punto, a lo indicado en el apartado anterior de este epígrafe.

Podríamos añadir que el docente universitario no solamente tiene derecho a elaborar el programa, sino también la obligación de hacerlo (Ver ATC 457/1989/4). En efecto, los estudiantes tienen derecho a conocer la programación de la disciplina que van a cursar. Se puede discutir si tal obligación incluye la de facilitar una bibliografía complementaria (lo que parece razonable en el contexto universitario).

Las únicas limitaciones que pesan sobre el docente son las derivadas de la naturaleza de la asignatura y su función en el Verifica de la titulación de que se trate. Es obvio que el docente no está ejerciendo su libertad de cátedra si en una asignatura sobre Derecho tributario pretende ocuparse de la democracia o el Estado de partidos. O si desconoce la conexión de esa asignatura con el Título en que se integra, su marco temporal, o su peso específico en créditos.

También puede establecer el profesor la metodología docente que considere más adecuada para la correcta transmisión de conocimientos, competencias y

⁷⁰ Expósito, *op. cit.* (2013), p. 11.

⁷¹ *Op. cit.* 1995, p. 295.

habilidades⁷², y éste es el aspecto en el que Díaz considera que más excesos pueden producirse por parte de las autoridades universitarias⁷³. En todo caso, la metodología adoptada por el profesor tiene que tener en cuenta y ser compatible con las competencias de otros órganos relativas al marco temporal (planificación del periodo lectivo y de exámenes por parte de las autoridades), espacial (gestión de espacios por parte del centro), y carga docente. Desde esta última perspectiva, resulta incompatible con la libertad de cátedra imponer una presencialidad al alumnado que sea mayor que la figura en el Verifica o una carga de trabajo excesiva, que sea incompatible con la atención a las restantes asignaturas.

Es justamente en este campo de la metodología en donde más fácilmente se pueden producir excesos por parte del propio profesor o de otras instancias académicas. Muchos tienen que ver con la imposición de un manual (ya sea elaborado por el profesor o editado por la propia entidad universitaria), lo que contraviene el derecho del docente a elegir los materiales de apoyo a la docencia que estime convenientes⁷⁴. Aunque resulta legítimo, y hasta lógico, que el profesor se remita al manual de la asignatura que ha elaborado, cualquier medida que pretenda imponer la compra del mismo (por ejemplo, profesores que se arrojan el derecho a firmar el ejemplar de cada alumno) no están amparadas por el derecho fundamental que examinamos. Tampoco resulta legítimo exigir a los estudiantes que compren materiales pedagógicos editados por los profesores que les imparten docencia (ver ATC 457/1989) o que cursen clases privadas de apoyo en centros concretos. Todas estas prácticas no están amparadas por la libertad de cátedra y podrían ser sancionadas por las autoridades académicas.

Por las mismas razones, no sería admisible, en principio, que una instancia académica (el Departamento, la Editorial universitaria) imponga la recomendación de determinados materiales al profesor. Decimos que en principio porque, como ya se ha indicado, es posible defender un criterio distinto en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por su propia singularidad⁷⁵.

4.3. *Las decisiones sobre el modelo de evaluación*

Hemos defendido en líneas anteriores que el profesor puede optar entre diversos sistemas de evaluación de la docencia⁷⁶. Por esta razón discrepamos abiertamente de las ideas de que las Universidades pueden organizar «el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes de la forma que juzguen más» adecuado (AATC 817/1985 y 457/1989/3) y de que la libertad de cátedra no comprende «la función

⁷² Por todos, Embid, *op. cit.*, 290; Freixes, *op. cit.*, p. 44 y Expósito, *op. cit.*, p. 165.

⁷³ *Op. cit.*, p. 413.

⁷⁴ Embid, *op. cit.*, pp. 295-296.

⁷⁵ Ver Alguacil, *op. cit.*

⁷⁶ Freixes, *op. cit.*, p. 44.

de examinar o valorar los conocimientos adquiridos por los alumnos en la materia o disciplina sobre la que versan las enseñanzas»⁷⁷. El Tribunal Constitucional y algunos autores consideran que el profesor ejerce una facultad examinadora por una delegación implícita de las autoridades a las que corresponde, ya que verificar los conocimientos de los alumnos es una potestad de las Universidades⁷⁸.

A nuestro parecer, la libertad de cátedra también se proyecta en el modelo de evaluación diseñado por el profesor, y en la práctica se evidencia que el estudiante que no esté conforme con la calificación obtenida podrá recurrirla, pero el órgano que, en su caso, la modifique deberá hacerlo de forma motivada.

El profesor universitario es, a nuestro juicio, libre de configurar un modelo de evaluación continua, o de optar por una o varias pruebas parciales (ya sean teóricas, prácticas o teórico-prácticas), eliminatorias o no, así como de diseñar el examen de la convocatoria ordinaria y extraordinaria. Ya hemos indicado que esta libertad guarda una estrecha relación con las opciones metodológicas que, en su caso, se adopten. Si en el pasado algunos autores eran capaces de separar, nítidamente, los planos de la metodología y la evaluación era porque en los años ochenta y noventa se partía de una precomprensión de la metodología que suponía la clase magistral como principal método docente. En ese contexto, la libertad de cátedra permitía ordenar las materias que forman parte de la asignatura y concederlas mayor o menor protagonismo⁷⁹. Sin embargo, hoy las cosas son muy distintas. En primer lugar, la clase magistral es una opción para el profesor, pero junto a ella caben otras muchas opciones metodológicas (sin ánimo exhaustivo, resolución de problemas prácticos por parte de estudiantes —de forma individual o en grupo—, instrucción por pares, aprendizaje basado en casos concretos, etc.). Además, en segundo lugar, la enseñanza pretende ahora la transmisión de competencias y habilidades, no (al menos de manera exclusiva) de conocimientos. Y resulta complicado medir la adquisición de aquéllas sin introducir métodos y pruebas dinámicas, que inciten al estudiante a construir respuestas a problemas concretos. Y es aquí donde parece razonable que deba existir coherencia entre la metodología docente establecida por el profesor y el sistema de evaluación utilizado. Sería absurdo organizar una asignatura en torno a la resolución de problemas prácticos y que la evaluación final fuera un examen de temas teóricos. O decantarse por una metodología de exposición de temas y que el examen final fuera exclusivamente práctico. Por estas razones puede defenderse sin ambages que de la libertad de cátedra forma parte el diseño y ejecución del modelo de evaluación.

Obviamente, esta libertad se debe ejercer en el marco del encargo docente recibido y desarrollado por el propio docente, lo que delimita el alcance material (por el programa) y los conocimientos, competencias y habilidades que debe evaluar (por el Verifica). Y resulta también claro que la evaluación debe darse en el momento

⁷⁷ STC 217/1992/2, y un mayoritario sector doctrinal: Expósito, *op. cit.*, 1995, pp. 170 y 287; Valle, *op. cit.*, pp. 166-168; Díaz, *op. cit.*, p. 399; y Vidal, *op. cit.* 2001, pp. 275-280, entre otros.

⁷⁸ Rodríguez, *op. cit.*, p. 251; y Valle, *op. cit.*, p. 166.

⁷⁹ Urías, *op. cit.*, p. 632 *in fine*.

previsto para ello, sin que sea posible diseñar una prueba que, por ejemplo, dure varios días, si ello compromete el calendario de exámenes establecido.

Resulta más difícil aceptar con naturalidad que los Departamentos puedan dictar «instrucciones para homogeneizar, coordinar y unificar criterios sobre la valoración de exámenes o lleven a cabo labores de coordinación de exámenes, ya que forman parte de las funciones propias de los Departamentos reconocidas legalmente». Aunque éste sea el criterio mantenido por el Tribunal Supremo⁸⁰, estimamos que esta afirmación impediría, por ejemplo, cualquier sistema de evaluación continua diseñado por el profesor.

Ahora bien, es también claro que los derechos de los estudiantes limitan la libertad de cátedra. Si, por ejemplo, un docente confiere seis puntos a la entrega de tres prácticas durante las clases y un estudiante no las entrega, le será imposible superar la asignatura en las convocatorias ordinaria y extraordinaria. Se podría entender como legítima la primera decisión, referida a la convocatoria ordinaria, pero la inacción del estudiante no puede impedirle superar la asignatura en una convocatoria diferente, como es la extraordinaria.

Aunque la normativa interna de la Universidad de Valladolid aclara este extremo⁸¹, no hacía falta hacerlo, puesto que resulta evidente que el estudiante tiene el derecho a ser calificado sobre 10 puntos en cada una de las convocatorias a las que se presente, y en que la segunda solamente se puede valorar el ejercicio realizado (cuestión distinta es que en ésta se prevea una primera prueba eliminatoria).

No creemos que más allá de esta necesidad de delimitar el modelo de evaluación en el marco de la asignatura y de respetar los derechos de los estudiantes, las autoridades académicas puedan imponer a priori un modelo de examen a un profesor concreto. Sí que podrá, claro, si el profesor actúa vulnerando derechos de los estudiantes o al margen de su libertad de cátedra, abrirle un expediente sancionador *a posteriori* y anular, en su caso, los resultados de la prueba.

Lo que no ampara la autonomía universitaria es que los vicerrectores den un toque de atención a los profesores cuando se produce una baja tasa de aprobados en una determinada convocatoria. Estas prácticas, cada vez más frecuentes, no son correctas y perturban el legítimo ejercicio de la libertad de cátedra.

5. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN UN CONTEXTO HOSTIL (ALGUNAS REFLEXIONES CONCLUSIVAS)

A lo largo de este trabajo se ha realizado un diseño racional del régimen jurídico del derecho fundamental a la libertad de cátedra, vinculado con el desarrollo de la ciencia en las aulas docentes. Se ha subrayado, en particular, que este derecho protege

⁸⁰ Sentencia 6924/1989, citada y apoyada por Fernández, *op. cit.*, p. 91.

⁸¹ Art. 35.4 ROA.

al más alto nivel al docente que presta sus servicios en una Universidad de titularidad pública, con independencia del tipo de vinculación que se mantenga con ésta, y que con el él se pretende asegurar el avance de la ciencia.

Sin embargo, es preciso subrayar que no corren buenos tiempos para la libertad de cátedra en el ámbito universitario. En gran medida esto se debe a que, como acertadamente ha señalado Freixes⁸², el Tribunal Constitucional ha minusvalorado este derecho fundamental y lo ha sometido indefectiblemente a la autonomía universitaria. Pero también porque novedades recientes agravan seriamente la posición constitucional de la libertad de cátedra.

En efecto, la reciente aprobación de la LOSU, unida a otros borradores de reales decretos en la materia, aunque se haya suspendido su tramitación por la convocatoria electoral, auguran un escenario poco proclive para el reforzamiento de la libertad de cátedra, como trataremos de justificar a continuación.

Desde una perspectiva general, es evidente que la LOSU refuerza la autonomía universitaria⁸³, y esto implica un aumento del poder rectoral. De un lado porque el nuevo modelo de gobernanza universitaria (que prevé un mandato único para el rector de seis años y asegura una mayoría de personas de su confianza en el Consejo de Gobierno) acaba con la existencia de contrafrenos internos al poder del Rectorado⁸⁴. De otro lado, por el hecho de que ya no haya en la LOSU estructuras básicas docentes (como eran los departamentos) con las que el Rectorado tenga que convivir, pudiendo además impulsar organigramas tan ambiciosos como desee. Esto supone que las estructuras vinculadas con los rectorados aumentarán, incrementando el clientelismo, y generando una mayor burocracia (sí, esto siempre es posible)⁸⁵.

Si además, y como ya se ha hecho notar, la nueva regulación permite el posicionamiento ideológico del Claustro (art. 45.2.g LOSU), la posición institucional que éste adopte acabará condicionando la libertad de cátedra (también de expresión) de los docentes (y también, claro, del resto de los miembros de la comunidad universitaria: personal de administración y servicios —en la LOSU denominado personal técnico, de gestión y de administración y servicios, PTGAS— y estudiantes).

Especialmente lesiva para la libertad de cátedra es la diferenciación entre área de conocimiento, a efectos de acreditación, y ámbito de conocimiento, a efectos de adscripción como docente. La idea de que cualquier nuevo profesor de Derecho se adscriba a esta rama del conocimiento, y no a sus materias especializadas (civil, mercantil,

⁸² *Op. cit.*, p. 43.

⁸³ Conviene recordar, en contraposición con nuestra tesis, que algunos autores, como Gregorio Cámara, han defendido que la autonomía universitaria debería concretarse en unas mayores capacidades normativa propia y de autoorganización (en «La autonomía...», cit., pp. 73 y 85, respectivamente).

⁸⁴ Así lo ha denunciado Ricardo Rivero, rector de la Universidad de Salamanca, en un reciente debate sobre «El impacto de la nueva Ley orgánica del sistema universitario (LOSU) y su valoración», celebrado en la UNED y disponible en <https://canal.uned.es/video/646b14206ff5a73bbf3c25a2>, minutos 54.10 a 58.20.

⁸⁵ Matia, *op. cit.*, pp. 29-30.

administrativo, etc.) no es ingenua. Permitirá que a partir de ahora las autoridades académicas puedan imponer a un profesor la obligación de impartir docencia en disciplinas ajenas a su especialidad. Éste no es un fenómeno novedoso en la Universidad en la que presto mis servicios, pero hasta ahora se ha logrado evitar, casi siempre, ese sinsentido apelando, precisamente, a la conexión entre Universidad, ciencia y docencia. Si la reforma se acaba llevando a la práctica será cada vez más habitual que un profesor imparta asignaturas ajenas a su formación y es lógico pensar que, en tal tesitura, se limitará a trasladar a los estudiantes un saber básico sobre ellas carente de todo sentido crítico, que es, precisamente, lo que promueve la libertad de cátedra en relación con el avance de la ciencia. Expósito considera, acertadamente, que «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»⁸⁶.

El último bastión en la defensa de la especialización científica y el conocimiento crítico lo constituyen, en el seno de las Universidades, los Departamentos. Tampoco es casual que el Ministerio de Universidades esté revisando los criterios de constitución de los mismos. El borrador de Real Decreto en esta materia permite a las Universidades exigir entre treinta y cincuenta profesores integrados en los mismos para que puedan sobrevivir. Aunque la tramitación de esta norma se haya suspendido por la convocatoria electoral, resulta claro que su eventual tramitación y aprobación terminará con las células especializadas en la ciencia y el conocimiento, convirtiéndolos en un conglomerado desmembrado de saberes e intereses. La eventual obligación de que los Departamentos cuenten con más miembros compromete no sólo su vinculación con la ciencia, sino también las posibilidades reales de actuar como un contralímite al poder rectoral que sirva para proteger, entre otras cosas, la libertad de cátedra de sus docentes.

En resumen, vamos a Universidades Públicas ideologizadas (si el Tribunal Constitucional no lo remedia), que contarán con mayores estructuras en torno al rectorado y menores en lo que atañe a los profesores, con una menor especialización de estos en el ejercicio de su función docente y con menores contralímites internos que protejan a los profesores individualmente considerados frente a las decisiones universitarias que comprometan su libertad de cátedra. Esperemos que los tribunales no flaqueen en la defensa de este derecho fundamental que resulta esencial para la pervivencia de la Universidad rectamente entendida.

⁸⁶ *Op. cit.* 2013, p. 13.

Title

Academic freedom as a limit to the autonomy of public universities.

Summary:

1. INTENTIONS. 2. ACADEMIC FREEDOM: 2.1. The protected legal right; 2.2. The holders of the right: 2.2.1. Assets, 2.2.2. Liabilities; 2.3. The content and differentiated scope of the right: 2.3.1. The positive content of the right: delimitation of academic freedom, 2.3.2. The delimitation and limits of academic freedom: 3.1. The delimitation of the right; 3.2. 4. ACADEMIC FREEDOM AS A LIMIT TO UNIVERSITY AUTONOMY: 4.1. Decisions on the planning of the subject; 4.2. Decisions on the syllabus and teaching methodology; 4.3. 5. ACADEMIC FREEDOM IN A HOSTILE CONTEXT (SOME CONCLUSIVE REFLECTIONS).

Resumen:

El presente estudio ofrece una construcción coherente del derecho a la libertad de cátedra, que se separa en ocasiones de las posiciones mantenidas por el Tribunal Constitucional español en la materia. Analiza, en particular, las injerencias que pueden producirse en el derecho fundamental provocadas por las propias estructuras de las universidades públicas. Finalmente, valora negativamente la incidencia que tendrá en la libertad de cátedra la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) y de otras reformas en curso que afectan a las Universidades.

Abstract:

This study offers a coherent construction of the right to academic freedom, which sometimes departs from the positions held by the Spanish Constitutional Court on the subject. In particular, it analyses the interference that can occur in the fundamental right caused by the very structures of public universities. Finally, it negatively assesses the impact that the approval of the Organic Law of the University System (LOSU) and other reforms in progress affecting universities will have on academic freedom.

Palabras clave:

libertad de cátedra; Universidades Públicas; autonomía universitaria; LOSU; área y ámbito de conocimiento; departamentos universitarios

Keywords:

academic freedom; public universities; university autonomy; LOSU; area and field of knowledge; university departments.

