



Defensor
Universitario
Universidad de Alcalá



INFORME

LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

DICIEMBRE 2016



SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. Concepto. II. Régimen jurídico. III. Titularidad. IV. Naturaleza jurídica. V. Contenido. VI. Límites. 1. Derivados de la organización de la docencia por la autoridad competente; 2. Derivados de la actuación de los Departamentos; 2.1. Asignación de docencia; 2.2. Fijación de un programa básico de la materia y/o criterios de evaluación; 3. Derivados de los derechos de los alumnos; 4. El ejercicio de la docencia en un puesto determinado; 5. La participación en órganos de gobierno de la Universidad.

INTRODUCCIÓN

El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), iniciado en 1999 con la Declaración de Bolonia¹, ha supuesto una importante reforma del sistema universitario español y de otros 28 países europeos, con el objetivo principal de construir un marco común de enseñanza superior que permita la acreditación y movilidad de estudiantes y trabajadores por todo el territorio europeo. Para poder implantar el EEES ha sido necesario armonizar los distintos sistemas universitarios; en nuestro caso, mediante la Ley Orgánica 4/2007², de reforma de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, y el Real Decreto 1393/2007³, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

No obstante, la puesta en marcha del “proceso de Bolonia” no ha supuesto únicamente un cambio en la organización de las enseñanzas universitarias oficiales, sino que ha ido más allá, impulsando un cambio en la metodología docente. Este cambio metodológico consiste, principalmente, en que en la actualidad el sistema de enseñanza se basa en el aprendizaje del estudiante, lo que se ha traducido en una serie de normas organizativas e instrucciones que determinan, con un elevado grado de precisión, cómo el profesorado ha de desempeñar su labor docente.

Así se establece expresamente en la exposición de motivos del Real Decreto 1393/2007, en el que se dispone 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 (...). Para conseguir estos objetivos, en el diseño de un título deben reflejarse más elementos que la mera descripción de los

¹ *Declaración de Bolonia*. Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación. Bolonia, 19 de Junio de 1999.

² *Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*. (BOE 13/04/2007).

³ *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*. (BOE 30/10/2007).

contenidos formativos. De este modo, este nuevo modelo concibe el plan de estudios como un proyecto de implantación de una enseñanza universitaria. Como tal proyecto, para su aprobación se requiere la aportación de nuevos elementos como: justificación, objetivos, admisión de estudiantes, contenidos, planificación, recursos, resultados previstos y sistema de garantía de calidad. Los planes de estudios conducentes a la obtención de un título deberán tener, por tanto, en el centro de sus objetivos la adquisición de competencias por parte de los estudiantes, ampliando, sin excluir el tradicional enfoque basado en contenidos y horas lectivas. Se debe hacer énfasis en los métodos de aprendizaje de dichas competencias así como en los procedimientos para evaluar su adquisición”.

Por este motivo, y a la vista de la profunda transformación que ha supuesto para la labor docente el EEES, creemos conveniente analizar en qué medida estos cambios afectan a la libertad de cátedra. Para ello, se ha realizado un exhaustivo análisis de la legislación y, sobre todo, de la jurisprudencia.

I. Concepto

De acuerdo con la Resolución de la 29ª reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)⁴, *“El personal docente de la enseñanza superior tiene derecho al mantenimiento de la libertad académica, es decir, la libertad de enseñar y debatir sin verse limitado por doctrinas instituidas (libertad de cátedra), la libertad de llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas, la libertad de expresar libremente su opinión sobre la institución o el sistema en que trabaja, la libertad ante la censura institucional y la libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas. Todo el personal docente de la enseñanza superior debe poder ejercer sus funciones sin sufrir discriminación alguna y sin temor a represión por parte del Estado o de cualquier otra instancia.”*

El derecho fundamental a la libertad de cátedra puede definirse como el derecho de quienes llevan a cabo la función de enseñar a desarrollarla con libertad. Esto supone la facultad que ostenta todo docente de transmitir en su actividad docente sus conocimientos como considere oportuno, de modo que pueda expresar sus ideas y convicciones científicas, técnicas, culturales y artísticas y de elegir el planteamiento teórico y el método, sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en la Universidad.

⁴ UNESCO. “Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior”. *Actas de la Conferencia General, 29ª reunión. Volumen 1: Resoluciones*. UNESCO, 1998.



La libertad de cátedra, íntimamente relacionada con la libertad de enseñanza, *“es una proyección de la libertad ideológica y supone el derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función”*^{5,6}.

II. Régimen jurídico

La libertad de cátedra se reconoce en el artículo 20.1.c) de la Constitución⁷, en el artículo 13 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸ y ha sido desarrollada en los distintos ámbitos educativos.

En lo que a la enseñanza superior se refiere, la libertad de cátedra se ha concretado en el ámbito universitario en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades⁹ (en adelante, LOU), que dispone que *“la actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamenta en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”*.

De forma más específica, el artículo 33.2 LOU dispone 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”*.

Así también se recoge en los Estatutos de la Universidad de Alcalá, en cuyo artículo 107.a) se reconoce igualmente como un derecho específico del personal docente e investigador el *“ejercer las libertades de cátedra e investigación sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las Leyes, así como los derivados de la organización académica de la Universidad”*.

III. Titularidad

En su origen, la libertad de cátedra se atribuyó solamente a los docentes universitarios, pero actualmente está fuera de toda duda que, tanto desde el punto de vista normativo como jurisprudencial, se reconoce a los docentes de todos los niveles educativos y de cualquier tipo de centro, ya sea estatal o no, aunque el ejercicio de la libertad de cátedra vendrá modulado por las circunstancias en las que se desarrolla la docencia.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido la libertad de cátedra de todos los docentes, *“sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora”*¹⁰.

⁵ Auto 42/1992, de 12 de febrero, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 2.

⁶ Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 7.

⁷ *Constitución Española*. (BOE 29/12/1978).

⁸ *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. (DOUE 30/03/2010).

⁹ *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*. (BOE 24/12/2001).

¹⁰ Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 9.

IV. Naturaleza jurídica

El derecho fundamental a la libertad de cátedra es un derecho de configuración de legal, es decir, se reconoce en los términos que la ley establezca en cada momento, respetando, eso sí, el contenido esencial del mismo.

V. Contenido

Los tribunales han reconocido un doble contenido a la libertad de cátedra:

- Contenido positivo: *“La libertad de cátedra está relacionada con la existencia de una ciencia libre (y libremente transmisible) no sometida a criterio oficial (...) en el sentido positivo de libre exposición de la propia investigación y de la orientación de los contenidos docentes”*¹¹.
- Contenido negativo: La libertad de cátedra habilita al docente para oponerse a la imposición de una orientación ideológica determinada; o dicho de otra manera, *“la libertad de cátedra es una noción incompatible con la existencia de una ciencia o doctrina oficiales”*¹⁰¹².

Por otro lado, la libertad de cátedra forma parte de la denominada libertad académica, que se ha definido como *“la protección de la libertad de enseñanza en el ámbito universitario, que es donde esa libertad adquiere su máxima dimensión en el proceso de enseñanza, íntimamente vinculado a la investigación científica”*¹³.

Dentro de la libertad académica, la jurisprudencia habla de una doble dimensión: la institucional y la personal. Por un lado, la dimensión institucional se concreta en la autonomía de las Universidades. Por otro lado, la dimensión personal tiene diversas manifestaciones, dentro de la Constitución: el derecho a la libre producción científica y técnica (artículo 20.1.b) de C.E.), que afecta al personal universitario investigador, la libertad de cátedra, (artículo 20.1.c) de C.E.), que afecta al personal docente, y el derecho a la educación, (artículo 27 de C.E.), que afecta a los estudiantes.

La libertad de cátedra se ha ejercido de forma tradicional en el ámbito universitario, en tanto que proyección natural de la actividad investigadora, aunque, como ha señalado el Tribunal Constitucional la libertad de cátedra no sólo es aplicable a dicho ámbito, pues si bien es cierto que es en las Universidades donde despliega todos sus efectos, se trata de un derecho modulado por las características del puesto docente, la naturaleza pública o privada del centro y el nivel educativo. Es por ello por lo que el alcance y contenido de la libertad de cátedra varía en función

¹¹ Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de mayo de 1989, Fundamento Jurídico 2.

¹² Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 9.

¹³ Lozano Cutanda, B. *la libertad de cátedra*. Marcial Pons, 1995.



de dos factores: la naturaleza estatal o privada del centro docente y el nivel de enseñanza en el que se desempeña el puesto docente.

Así, el Tribunal Constitucional afirma que en los centros públicos de cualquier nivel *“la libertad de cátedra tiene un contenido negativo uniforme en cuanto habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a la enseñanza una orientación ideológica determinada”*¹⁴. Pero tiene también *“un amplio contenido positivo en el nivel educativo superior. En los niveles inferiores ese contenido positivo va disminuyendo puesto que son los planes de estudio los que determinan el contenido de la enseñanza y porque el profesor no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme a sus convicciones”*¹³.

En relación con los centros privados, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“... la libertad de cátedra es tan plena como en los centros públicos, pero ha de ser compatible con la libertad del centro del que forma parte el ideario del mismo, de manera que la libertad del profesor no le faculta para dirigir ataques abiertos o solapados 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”*¹⁵.

En el ámbito universitario, la libertad de cátedra no puede entenderse sin el derecho fundamental a la autonomía universitaria, reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución, y, especialmente, con las competencias que tienen las Universidades para organizar la docencia, teniendo en cuenta los derechos y deberes de los sujetos afectados, especialmente los docentes y los estudiantes.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, que indicó que *“no hay que olvidar que la dimensión personal de la libertad de cátedra presupone y precisa de una organización de la docencia y la investigación que la haga posible y la garantice, de manera que la conjunción de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria, tanto desde la perspectiva individual como de la institucional, hacen de la organización y funcionamiento de las Universidades la base y garantía de la libertad de cátedra”*¹⁶.

En este sentido, el Tribunal Constitucional sostiene que los derechos de libertad de cátedra y autonomía universitaria no se autoexcluyen, sino que se complementan. El segundo garantiza un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria frente a injerencias externas, mientras que el primero permite que cada docente dispone de un espacio intelectual propio ajeno a presiones ideológicas, que le faculta para explicar, según su criterio científico y personal, los contenidos de las enseñanzas que la Universidad le haya asignado. Así, se recoge que *“ la libertad de cátedra, en cuanto libertad individual del docente, es una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones que cada profesor asume como propias en relación con la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido no exclusivamente, pero sí predominantemente*

¹⁴ Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 9.

¹⁵ Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 10.

¹⁶ Sentencia 212/1993, de 28 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 4.

*negativo*¹⁷. Por ello mismo, la libertad de cátedra no puede identificarse con “el derecho de su titular a autorregular por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario. Es a las Universidades, en el ejercicio de su autonomía, a quienes corresponde disciplinar la organización de la docencia. En consecuencia, los derechos de los artículos 20.1.c) y 27.10 C.E. lejos de autoexcluirse se complementan de modo recíproco. El derecho a la autonomía universitaria garantiza un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria frente a injerencias 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”¹⁸.

La autonomía universitaria supone, por un lado, “autonomía académica o de la ciencia”, que constituye, sin duda, la característica esencial de las Universidades como institución, pero también, por otro lado, la autonomía universitaria significa “autonomía institucional y organizativa”, en virtud de la cual no se puede predeterminar un único sistema de organización de las Universidades, sino que “cada Universidad puede y debe elaborar sus propios Estatutos y los planes de estudios y de investigación, pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas”¹⁹.

VI. Límites

La libertad de cátedra, como todos los derechos, no tiene carácter absoluto, y puede ser limitado. Así se establece expresamente en el artículo 20.4 C.E. y en el artículo 32.2 LOU, que dispone que la libertad de cátedra se ejercerá sin más límites que los establecidos en la CE y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en las Universidades. Y es de este modo como lo han venido interpretando los tribunales.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que todo derecho “*puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio, derivadas de su conexión con otros derechos*”²⁰, y, en concreto, sobre la libertad de cátedra ha indicado que el derecho a la libertad de cátedra está sujeto a “límites necesarios” que resultan de su propia naturaleza, de su articulación con otros derechos o de lo que el legislador establezca, respetando su contenido esencial²¹.

¹⁷ Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre de 1992, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 2.

Sentencia 179/1996, de 12 de noviembre de 1996, del Tribunal Constitucional, Fundamento Jurídico 2.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 106/1990, Fundamento Jurídico 6.

Sentencia del Tribunal Constitucional 217/1992, Fundamento Jurídico 3.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1997.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1986.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, Fundamento Jurídico 7.



1. Derivados de la organización de la docencia por la autoridad competente

Las limitaciones que puede sufrir la libertad de los profesores universitarios proceden, en su mayor parte, de las decisiones tomadas por la propia Universidad en el ámbito organizativo, aunque también en el marco general del sistema educativo diseñado por la Administración.

La Constitución dispone en su artículo 27.8 que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes, y en el artículo 149.1.30º se establece como competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 C.E., a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Por su parte, la LOU indica que la organización de las enseñanzas universitarias es competencia, en sus distintos niveles, de las Facultades y Escuelas (artículo 8.1 LOU) y los Departamentos (artículo 9.1 LOU).

De este modo, se enmarca en el ámbito de decisión de las Universidades, y no de la libertad de cátedra del profesor, la determinación de las materias que configuran el plan de estudios y la descripción de sus contenidos mínimos, al atribuir la LOU esta competencia a las Universidades, que, en el ejercicio de su autonomía universitaria, elaborarán y aprobarán los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (artículos 2.2.d y 24 LOU), que deberán ser verificados por el Consejo de Universidades (artículo 35.2 LOU) con sujeción a las directrices generales fijadas por el Gobierno (artículos 34.1 y 35 LOU). Del mismo modo, se reconoce a las Universidades la facultad de aprobar la programación docente (artículo 9.1 LOU).

Además, y de acuerdo con la LOU y con el RD 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, los nuevos planes de estudios que se han aprobado en el marco del EEES han tenido que pasar por un procedimiento de verificación de los títulos ante un organismo, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), a la que se le ha otorgado la capacidad para establecer y aplicar los protocolos de verificación y acreditación que tienen que cumplir los planes de estudios elaborados por las Universidades.

A este respecto, los tribunales han reconocido la legitimidad de los límites a la libertad de cátedra derivados de la organización docencia por parte de la autoridad competente, ya sean las Administraciones Públicas o las propias Universidades. Así, el Tribunal Supremo ha indicado que la programación general de la enseñanza prevista en el artículo 27 C.E. habilita a la Administración para tomar medidas de tipo organizativo y limita la libertad de cátedra, *“que no puede, en modo alguno, convertir a su titular en omnímodo señor sobre sus alumnos y ajeno a todo control”*²². Por su parte, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“la existencia de un sistema universitario nacional, impuesto por el artículo 27.8 C.E. permite, entre otras cosas, que*

²² Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989, Fundamento Jurídico 4.

*el Estado pueda fijar en los planes de estudio un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio nacional". Y que "es a las Universidades, en el ejercicio de su autonomía, a quienes corresponde disciplinar la organización de la docencia"*²³. Por tanto, las Universidades, en el ejercicio de su autonomía, pueden fijar sus planes de estudios, pero con unos límites, entre los que figuran la determinación por el Estado de las competencias y los conocimientos mínimos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y ello se puede traducir en la fijación de unas directrices generales comunes²⁴.

En este sentido, a la hora de elaborar un plan de estudios, las autoridades son competentes para modificar la distribución de materias entre áreas de conocimiento, sin que por ello suponga lesión de la libertad de cátedra. Así lo afirma el Tribunal Constitucional, que ha indicado que *"los cambios a que puedan dar lugar las modificaciones realizadas por los poderes públicos no comportan lesión a la libertad de cátedra de los profesores de las áreas de conocimiento afectadas, que siguen teniendo la posibilidad de enseñar las demás disciplinas propias de las mismas y, desde luego, de hacerlo como consideren adecuado, así como de especializarse en el campo que deseen"*.

Por otro lado, y como ya hemos indicado previamente, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que la libertad de cátedra no puede identificarse con el derecho de su titular a autorregular por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario, sino que es a las Universidades a quienes corresponde disciplinar la organización de la docencia. Ahora bien, el Tribunal Supremo ha aclarado que aunque *"la libertad de cátedra tiene su contenido limitado por las competencias que, en materia educativa, se encuentran legalmente atribuidas a los poderes públicos y a las propias autoridades académicas en el marco diseñado por los artículos 27.5, 8 y 9 C.E."* también ha establecido que los centros docentes pueden ejercer sus competencias para *"disciplinar la organización de la docencia dentro de los márgenes de autonomía que se les reconozcan, pero que la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación"*. Por lo tanto, habrá que ponderar en cada uno de los casos que se planteen los derechos en conflicto.

2. Derivados de la actuación de los Departamentos

Es frecuente que se planteen ante los Tribunales cuestiones que hacen referencia a la labor organizativa de los Departamentos, reconocida tanto en la legislación universitaria como en los Estatutos de cada Universidad. Así, la libertad de cátedra debe ajustarse al principio de coordinación por el correspondiente Departamento, dentro de cada área de conocimiento (artículo 9 LOU).

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional 106/1990, Fundamento Jurídico 6

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1991, Fundamento Jurídico 3.
Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2001.



En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“corresponde a cada Departamento, a través de su respectivo Consejo, valorar su carga docente, y distribuirla, dentro de la legalidad, con arreglo a criterios académicos y necesidades”*²⁵.

2.1. Asignación de docencia

La jurisprudencia ha venido considerando la asignación de docencia como parte del contenido de la libertad de cátedra, anulando las decisiones que, de un modo u otro, negaban a algún profesor universitario el derecho a impartir docencia en las asignaturas correspondientes a su área de conocimiento²⁶. Sin embargo, este derecho a la asignación de docencia no se traduce en un pretendido derecho del profesorado a elegir la materia concreta que desean impartir²⁷.

De acuerdo con esta doctrina, y aunque la libertad de cátedra no ampara el derecho de los docentes a elegir entre las distintas asignaturas que se integran en un área de conocimiento, y teniendo en cuenta que la organización de la docencia es materia de competencia de los Departamentos universitarios, este derecho puede verse lesionado cuando, como consecuencia de decisiones arbitrarias, se obligue a los profesores a impartir docencia en asignaturas distintas a las que debiera de corresponderles por su nivel de formación. Por ello, estas decisiones están sometidas al pertinente control de legalidad. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la libertad de cátedra *“no ampara un pretendido derecho incondicional del docente a elegir asignatura, ni existe término idóneo de comparación sobre el que articular el juicio de igualdad que se requiere para acreditar una desigualdad de trato en el ejercicio de sus funciones, que es lo proscribido el artículo 23.2 C.E.”*.

Así, se entiende que los Departamentos, si bien no pueden adscribir su docencia a los profesores sin atender al área de conocimiento a la que éstos pertenecen, están capacitados para repartir la misma de acuerdo con los criterios que aseguren la efectividad de la prestación del servicio público²⁸.

Ahora bien, si la decisión fuera arbitraria, de modo que se relegue injustificadamente a un profesor, entonces sí que se trataría de una violación de la libertad de cátedra. Así, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“no cabe descartar que, en ocasiones, el derecho fundamental del artículo 20.1.c) 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, obligándoles injustificadamente a impartir docencia en asignaturas distintas a las que debieran*

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1996, Fundamento Jurídico 5.

²⁶ Sentencia de la Audiencia Territorial de Bilbao, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de septiembre de 1985, Fundamento Jurídico 3.

Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de mayo de 1988

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 2 de febrero de 1996.

²⁷ Auto del Tribunal Constitucional 42/1992, Fundamento Jurídico 3

²⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de enero de 2002, sala de lo Contencioso-Administrativo.

*corresponderles por su nivel de formación*²⁹. Por tanto, es necesario el control jurisdiccional de estas medidas en caso de conflicto.

Por otro lado, la organización de la docencia puede suponer, asimismo, que un profesor no se mantenga siempre dando clases de la misma materia o asignatura. En este sentido, los tribunales han considerado que una sustitución decidida por la autoridad académica correspondiente no supondrá una violación de la libertad de cátedra, siempre que esté justificada y no se prive a la persona interesada de ejercer la docencia³⁰. En función de la normativa vigente de cada Universidad, los Departamentos tendrán un margen de discrecionalidad mayor o menor. En el caso de que no existan criterios objetivos delimitados por la Universidad, el Departamento deberá utilizar criterios razonables y de carácter objetivo³¹ (

2.2. Fijación un programa básico de la materia y/o criterios de evaluación

Además de la asignación de la docencia, otra de las materias en las que de los Departamentos pueden influir y, en su caso, afectar a la libertad de cátedra, son la evaluación de los alumnos y la determinación de los programas de las asignaturas.

El Tribunal Constitucional ha indicado que *“las libertades que entran en juego en el sistema educativo deben organizarse para ofrecer el servicio público de educación, y son las Universidades las que, en el ejercicio de su derecho a la autonomía, organizan la prestación de mencionado servicio, siendo una manifestación de dicha organización el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes de la forma que estimen más adecuada”*³².

Como ya hemos indicado, el Tribunal Constitucional ha sido claro al afirmar que la libertad de cátedra no puede identificarse con *“el derecho de su titular a autorregular íntegramente y por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario”*³³.

El Tribunal Supremo indicó que los Departamentos pueden realizar una labor de coordinación de exámenes, aunque las funciones departamentales están limitadas, ya que no pueden implicar limitación en el contenido esencial de la libertad de cátedra³⁴. En este sentido, el Tribunal Supremo sostenía que la libertad de cátedra tenía dos implicaciones: por un lado, el derecho a elaborar los programas a impartir y, por otro, el derecho a elaborar los programas o temarios a exigir. El Tribunal Constitucional matizó esta sentencia, y rectificó la jurisprudencia que identificaba la libertad de cátedra con una libertad de programa³⁵. A partir de esta sentencia

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1996, Fundamento Jurídico 7.

³⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, 376/2002, de 7 de mayo, Fundamento Jurídico 2

³¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de octubre de 1993.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, Fundamento Jurídico 2.

³³ Auto del Tribunal Constitucional 457/1989.

Sentencia del Tribunal Constitucional 217/1992, Fundamento Jurídico 3.

³⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1989

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 217/1992.



comenzó a distinguirse entre la redacción del programa de la asignatura y la fijación del temario de examen.

En cuanto a los programas de las asignaturas, los tribunales han admitido que sea el Departamento el que determine unas directrices comunes para todos los profesores que impartan la docencia en una misma disciplina, o establezca un “programa marco” que fije los contenidos mínimos, sin perjuicio de que se permitan posteriores desarrollos y enfoques plurales de la disciplina, los que cada profesor quiera darle en el ejercicio de su libertad de cátedra. Así, los tribunales han afirmado que *“la facultad del Departamento de fijar un temario o programa marco de la asignatura constituye hoy un instrumento necesario para llevar a cabo la coordinación de la docencia impartida por distintos profesores y en las distintas asignaturas. Esta coordinación permite estructurar de modo coherente la enseñanza, y resulta indispensable para que la Universidad pueda cumplir sus fines educativos, orientados a la formación científica y a la cualificación profesional”*. Por su parte, el Tribunal Supremo ha admitido que sean los Departamentos los que intervengan en la elaboración de los programas a impartir así como en la determinación de las materias que deban ser objeto de los exámenes, siempre que la objetividad de la intervención de Consejo de Departamento esté garantizada por el acuerdo de un determinado número de profesores³⁶. En términos muy similares se han pronunciado tribunales inferiores³⁷.

Por lo tanto, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial podríamos afirmar que, por un lado, están los contenidos esenciales básicos de una asignatura, que deben ser objeto de decisión departamental, y por otro lado, el programa detallado de la asignatura, que caería dentro del ámbito de decisión individual del docente.

En segundo lugar, y en cuanto a la posibilidad de que el Departamento fije los criterios de evaluación, los tribunales también consideran que es legítimo y no contraviene la libertad de cátedra. Así lo ha afirmado sin lugar a dudas el Tribunal Constitucional cuando afirma que *“la regulación de la función examinadora entra cabalmente en esa facultad de autoorganización de los centros docentes, sin que con ello se vulnere la libertad de cátedra”*³⁸. Asimismo, el TC afirma que *“puesto que la función de examinar no es consecuencia necesaria de la función docente, el derecho a elaborar el temario a exigir a los alumnos sobre el que deba versar la prueba o el examen no puede ser subsumido o englobado en la libertad de cátedra”*³⁹. Por ello, y puesto que la función examinadora (proponiendo el temario de los exámenes) no forma parte de la libertad de cátedra, el Departamento puede fijar cuál será el temario a exigir en el examen, con independencia de que el profesor pueda determinar cómo va a explicar la asignatura y qué

³⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1999, Fundamento Jurídico 4.

³⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 23 de enero de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, nº 8, de 6 de agosto de 2002.

³⁸ Sentencia de Tribunal Constitucional 217/1992, Fundamento Jurídico 3.

Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1996.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 217/1992, Fundamento Jurídico 3.

programa desarrollado va a impartir⁴⁰. Además, los tribunales también han afirmado que *“son compatibles con esa libertad (la libertad de cátedra) las instrucciones para homogeneizar, coordinar y unificar criterios sobre la valoración de exámenes”*⁴¹.

Así, por ejemplo, los tribunales han determinado que no supone vulneración del derecho a la libertad de cátedra el establecimiento por parte de la Junta de Gobierno de la Escuela Universitaria de Ciencias Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) de unas normas para los sistemas de evaluación de alumnos de las asignaturas de Hacienda Pública y Derecho Tributario, *“porque no impone al profesor ningún contenido ideológico en su enseñanza, sino que lo que se pretende y con referencia a los exámenes y pruebas de alumnos es cohonestar la función del examinador con el derecho de los estudiantes a la educación, también consagrado constitucionalmente en el artículo 27”*⁴².

En resumen, en cuanto a los límites derivados de la actividad de los Departamentos podemos afirmar que, de acuerdo con la jurisprudencia, *“qué”* se enseña lo determina el Departamento, y *“cómo”* lo decide el profesor.

3. Derivados de los derechos de los alumnos

Uno de los problemas que frecuentemente se han planteado ante los tribunales es en relación con la evaluación de los alumnos, en la que hay varios intereses que pueden entrar en conflicto: por un lado, el del profesor a establecer los criterios que crea oportunos, en el ejercicio de su derecho a la libertad de cátedra, por otro lado, el del alumno, que, dentro de su derecho a la educación, tiene el derecho a ser examinado con objetividad y sin discriminaciones, y, por otro lado, el del centro docente o Departamento que podría establecer algunos criterios organizativos mínimos sobre el control y evaluación de los alumnos. En este ámbito los tribunales han intentado buscar un equilibrio y ponderar entre los diferentes intereses en juego.

De acuerdo con el Estatuto del Estudiante Universitario, los estudiantes tienen derecho a una formación académica de calidad, que fomente la adquisición de las competencias que correspondan a los estudios elegidos e incluya conocimientos, habilidades, actitudes y valores; a ser informados de las normas de la Universidad sobre la evaluación y el procedimiento de revisión de calificaciones, así como a una evaluación objetiva y siempre que sea posible, continua, basada en una metodología de docencia y aprendizaje⁴³.

Teniendo en cuenta que los estudiantes tienen derecho a ser evaluados objetivamente y a recibir las enseñanzas previstas, de acuerdo con la jurisprudencia, *“la organización de las enseñanzas universitarias debe garantizar a los estudiantes que van a recibir la prestación del mejor servicio público educativo posible”*. Es decir, que la libertad de cátedra, como libertad

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 242/2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 9ª, de 12 de marzo, Fundamento Jurídico 8.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de noviembre de 1993.

⁴² Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, de 27 de marzo de 1987, Fundamento Jurídico 4.

⁴³ Artículo 7 del RD 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.



individual del docente, no desapodera, en modo alguno, a los centros docentes de las competencias legalmente reconocidas para disciplinar la organización de la docencia dentro de los márgenes de autonomía que se les reconozcan⁴⁴. En este sentido, se ha determinado que las autoridades académicas competentes estarían legitimadas para tomar las medidas más adecuadas para garantizar los derechos de los estudiantes. Estas medidas, que pueden afectar a cuestiones metodológicas como de evaluación, abarcan desde la exigencia de una mínima coherencia del programa con los contenidos de la asignatura hasta medidas que impidan que un profesor exija una bibliografía excesiva en su asignatura.

Así, por ejemplo, tras la reclamación de un estudiante que solicitaba poder acudir a los exámenes con los textos legales y jurisprudenciales que considerara convenientes, el Tribunal Constitucional no admitió a trámite dicho recurso reconociendo a las Universidades, en uso de su autonomía garantizada por la Constitución, la posibilidad de organizar la prestación del servicio educativo, y en particular, el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes de la forma que juzguen más adecuada⁴⁵.

En relación con el derecho de los estudiantes a ser evaluados objetivamente, los tribunales han determinado que los criterios de valoración que se sigan deben respetar el derecho del alumno a la valoración objetiva de su rendimiento educativo. Así, el Tribunal Supremo afirma que el derecho de los alumnos se respeta *“formalmente cuando, impartidas las enseñanzas de las disciplinas correspondientes, se van realizando de una manera continuada y mediante, en su caso, realización de pruebas periódicas, evaluaciones del rendimiento escolar del alumno, por el profesor que las imparte, con arreglo a un temario”*⁴⁶.

En este sentido, es preciso recordar que, como ya hemos indicado previamente, los tribunales han sido claros al determinar que la facultad de los docentes a examinar a los alumnos, bien a través de los criterios que estimen convenientes, bien mediante los criterios que a tal efecto aprueben los Departamentos, no forma parte de su libertad de cátedra⁴⁷.

Finalmente, los Tribunales también consideran que no forma parte de la libertad de cátedra la posibilidad de revisar las calificaciones que un profesor ha asignado a un examen, al entender que la libertad de cátedra *“no impide que puedan revisarse, en el marco del correspondiente procedimiento, las notas otorgadas por un docente al corregir unos ejercicios, sin que el procedimiento seguido al efectuar una nueva corrección de estos exámenes revele infracción grave alguna por parte del empleador que pueda significar una vulneración de la libertad de cátedra prevista en el artículo 20.1.c C.E.”*⁴⁸. Esto supone que se permite la revisión de las calificaciones, bien mediante Tribunales de Revisión, o bien por el mecanismo que cada

⁴⁴ Auto del Tribunal Constitucional 457/1989, Fundamento Jurídico 3.

⁴⁵ Auto del Tribunal Constitucional 817/1985.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1988, Sala 3ª, Fundamento Jurídico 5.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2004, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Fundamento Jurídico 8.

Auto del Tribunal Constitucional 423/2004.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 1134/2004, de 4 de noviembre, Fundamento Jurídico 3.

universidad fije en su normativa interna, sin que esto suponga vulneración de la libertad de cátedra.

4. El ejercicio de la docencia en un puesto determinado

Otro elemento que puede verse afectado por la organización de las enseñanzas universitarias es el que se refiere al hipotético derecho a ejercer las tareas docentes en un puesto determinado y con relación a una materia específica.

En este sentido, el RD 774/2002 precisa en su artículo 14.3 que *“en ningún caso supondrá, para quien obtenga la plaza, un derecho de vinculación exclusiva a esa actividad docente, ni limitará la competencia de la Universidad para asignarle distintas obligaciones docentes o investigadoras”*.

En los tribunales no hay un criterio fijo y claro para resolver el problema de la permanencia de un profesor en un puesto docente determinado, ya que depende de las circunstancias de cada caso en concreto. No obstante, han considerado legítimo que, como consecuencia de una decisión departamental, un profesor tuviese que impartir docencia de una materia diferente a aquella para la cual había opositado, siempre que se trate de una decisión justificada y necesaria para la organización de la enseñanza encomendada a ese Departamento⁴⁹. De manera muy similar se ha resuelto un recurso de una profesora de universidad privada a la que se le había ofrecido impartir docencia en materias para las que las no había sido inicialmente contratada⁵⁰. Ahora bien, si la decisión fuera arbitraria, de modo que se relegue injustificadamente a un profesor, entonces sí se trataría de una violación de la libertad de cátedra⁵¹.

5. La participación en órganos de gobierno de la Universidad

En relación con esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la libertad académica, entendida en su dimensión individual e institucional *“incluye la participación de los profesores en los órganos de gobierno de la Universidad, lo que no implica que todo profesor universitario pueda exigir, al margen de los requisitos que establezcan las leyes, la participación en órganos universitarios”*⁵².

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1996, Fundamento Jurídico 5.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 1991, Sección 6ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, 346/2002, Sala de lo Social, de 7 de mayo, Fundamento Jurídico 2.

⁵¹ Sentencia de Tribunal Constitucional 179/1996, Fundamento Jurídico 7.

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional 212/1993, Fundamento Jurídico 4.

Informe realizado por la Oficina del Defensor Universitario de la
Universidad de Alcalá.

Diciembre de 2016.