

# LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA SUPERIOR (A PROPÓSITO DE LA STC 217/1992, DE 1 DE DICIEMBRE) (\*)

Por  
BLANCA LOZANO

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS LÍMITES DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA DERIVADOS DE LA NATURALEZA DEL DERECHO. LOS «LÍMITES INTERNOS» DE LA FUNCIÓN DOCENTE.—III. LIBERTAD DE CÁTEDRA Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA: 1. *La competencia estatal para establecer los títulos oficiales y fijar el contenido mínimo indispensable para su obtención.* 2. *La competencia de la Universidad para disciplinar la organización de la docencia y el contenido de la libertad de cátedra: la necesidad de poner límites a la concepción tradicional de este derecho:* A) La competencia de la universidad, en uso de su autonomía, para organizar y disciplinar la docencia. B) La necesidad de poner límites a la concepción tradicional, *maximalista*, de la libertad de cátedra para armonizar este derecho con las competencias de la universidad: la doctrina del TS y la STC de 1 de diciembre de 1992.

## I. INTRODUCCIÓN

La libertad de cátedra se consolida en la historia española, como derecho a la libre expresión del profesor universitario, de la mano de las ideas krausistas sobre la libertad de la ciencia, que los sectores más progresistas esgrimieron frente a los controles y censuras que los gobiernos del siglo XIX imponían en la enseñanza pública superior. El krausismo fue un movimiento progresista que se constituyó en el ámbito universitario alrededor del catedrático SANZ DEL RÍO, y cuyas ideas tuvieron como punto de partida la traducción libre que de la obra de KRAUSE, «Ideal de la Humanidad para la vida» realizó dicho profesor. En materia de enseñanza, que fue donde este movimiento tuvo más trascendencia, el krausismo propugnaba liberar a la Ciencia de toda atadura que no fuese su propia búsqueda de la verdad, eliminando todas las trabas de tipo ideológico y de metodología en el ejercicio de la función docente. El krausismo pretendía, en palabras de Fernando DE CASTRO, que fuera «inviolable el profesor en la expresión de su pensamiento bajo la salvaguardia de la libertad científica y de su conciencia moral» (1).

---

(\*) Texto de la conferencia pronunciada el día 22 de junio de 1993 en el curso de formación para jueces y magistrados del Consejo General del Poder Judicial sobre «aspectos jurídicos del sistema educativo».

(1) Discurso leído en la apertura del curso académico de 1868 a 1869 en la Universidad

Era inevitable que esta ideología, esencialmente progresista, entrara en conflicto con la política universitaria de los moderados, plasmada en la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1958, conocida como Ley Moyano, que sometía la enseñanza a un rígido control ideológico y regulaba minuciosamente el método de enseñanza. La defensa por los krausistas de la libertad de la ciencia dio lugar a una serie de conflictos en la enseñanza conocidos como las «cuestiones universitarias» (2). Como acontecimientos más relevantes, pueden citarse el trágico episodio de la Noche de San Daniel en 1865 —en el que la brutal represión policial de una manifestación estudiantil en apoyo a los catedráticos disidentes se saldó con nueve muertos y cien heridos—, y la publicación en 1875 de la denostada circular del ministro de Fomento Orovio.

En esta circular se instaba a los rectores a vigilar «con el mayor cuidado para que en los establecimientos que dependen de su autoridad no se enseñe nada contrario al dogma católico ni a la sana moral» y a que «por ningún concepto tolere que en los establecimientos dependientes de este Rectorado se explique nada que ataque directa ni indirectamente a la Monarquía constitucional ni al régimen político, casi unánimemente proclamado por el país», debiendo proceder, si tuvieran conocimiento de que algún profesor «no reconociera el régimen establecido o explicara contra él» a la formación del expediente oportuno «sin ningún género de consideración».

Las protestas que levantó esta Circular se saldaron con la salida de la universidad de la plana mayor de la corriente krausista, lo que le llevaría a acometer la renovación pedagógica a través de una institución privada de carácter reformista e innovador: la Institución Libre de Enseñanza.

Cuando los liberales de Sagasta llegaron al poder, una de sus primeras medidas en materia educativa fue derogar, por la Circular del Ministerio Albareda de 3 de marzo de 1881, la Circular Orovio, restableciendo en sus puestos a los profesores destituidos, suspensos y dimisionarios con ocasión de la misma. La denominada Circular Albareda recomendó a los rectores que favorecieran «la investigación científica, sin oponer obstácu-

---

de Madrid (puede consultarse en *Historia de la educación en España: textos y documentos*, 3 tomos, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 2.ª edición, 1985).

(2) Sobre el krausismo y las «cuestiones universitarias» véanse, en especial: A. POSADA, *Breve historia del krausismo español*, obra escrita hacia 1925 y editada en 1981 por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, con prólogo de L. GARCÍA DE VALDEAVELLANO; P. JOBIT, *Les éducateurs de l'Espagne Contemporaine. I. Les krausistes*, París, 2 vols., 1936; J. LÓPEZ MORILLAS, *El krausismo español: perfil de una aventura intelectual*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1956; V. CACHO VIU, *La Institución Libre de Enseñanza. I. Orígenes y etapa universitaria (1860-1881)*, ed. Rialp, Madrid, 1962; A. JIMÉNEZ LANDI, *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente*, Madrid, ed. Taurus, 1973; D. GÓMEZ MOLLEDA, *Los reformadores de la España contemporánea*, CSIC, Madrid, 1966.

lo, bajo ningún concepto, al libre entero y tranquilo desarrollo del estudio, ni fijar a la actividad del profesor, en el ejercicio de sus elevadas funciones, otros límites que los que señala el derecho común a todos los ciudadanos» consagrando, de esta forma, la libertad de cátedra, que se consolidará, a partir de este momento, como *una conquista liberal irreversible*, de gran arraigo en la conciencia social.

La libertad de cátedra alcanzará por primera vez rango constitucional en el artículo 46 de la Constitución de 1931, y durante el régimen de Franco, aunque restringida por la legislación, en la práctica fue por lo general respetada en el ámbito universitario a partir de la década de los cincuenta, lo que llevó a la doctrina a afirmar la vigencia del principio de libertad de cátedra, aunque apoyado «más bien en la tradición universitaria, en usos académicos, antes que en el Derecho positivo vigente» (3).

La Constitución del 78, por último, ha reconocido expresamente esta libertad en el artículo 20, dedicado a las libertades de expresión y difusión del pensamiento. Sobre este derecho fundamental ha tenido ocasión de pronunciarse el TC en dos Sentencias: en la 5/1981, de 13 de febrero (sobre la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se reguló el Estatuto de Centros Escolares), y en la reciente Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre. De acuerdo con la doctrina que el supremo intérprete de la Constitución ha sentado en estos pronunciamientos, la libertad de cátedra se configura como una de las manifestaciones de la libertad de enseñanza que reconoce el artículo 27.1 de la Constitución y que ha de ser entendida (en virtud de la interpretación que el TC y el legislador han realizado en este precepto), como un principio general que supone la proyección en el ámbito de la enseñanza «de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones» (Sentencia 5/81) y que abarca todo el conjunto de derechos y libertades en el terreno de la educación.

La libertad de cátedra la ha definido el TC como «el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar a desarrollarla con libertad dentro del puesto docente que ocupan» (SSTC 5/81; 217/1992), y ha declarado que este derecho 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, ATC 457/1989).

Los límites de la libertad de cátedra se derivan, por tanto, bien de *su articulación con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos* —como es el caso de la posible colisión entre la libertad de cátedra del profesor de un centro privado con el ejercicio de la libertad de enseñanza por el titular del centro al dotar a éste de un ideario propio, a la que se refirió la Sentencia 5/81, que, tras fijar los criterios generales que deben presidir la solución de los conflictos, remitió la solución de los mismos en

(3) Pablo LUCAS VERDÚ, voz «Libertad de cátedra», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, ed. Seix, tomo XV, 1974, págs. 340 y ss.

cada caso concreto a la jurisdicción competente, esto es, a la jurisdicción laboral, y, en último término, y en cuanto haya lesión de derechos fundamentales o libertades públicas, al propio TC por la vía de amparo—, o bien de la *propia naturaleza del derecho*, en cuanto se trata de una libertad que se realiza en el ámbito de una actividad, la docencia, cuyos contenidos y métodos se hallan, en mayor o menor medida, predeterminados.

Estos últimos límites, que centrarán el objeto del presente estudio, adolecen todavía, por lo que respecta al ámbito universitario, de una gran indeterminación, lo que ha dado lugar a diversos conflictos sobre los que ha tenido ocasión de pronunciarse el TS y el TC.

## II. LOS LÍMITES DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA DERIVADOS DE LA NATURALEZA DEL DERECHO. LOS «LÍMITES INTERNOS» DE LA FUNCIÓN DOCENTE

Todo derecho consagrado por el ordenamiento jurídico se refiere a una concreta realidad, social, tiene *un objeto preciso que enmarca o delimita el contenido del derecho*. Es preciso por ello, ante todo, proceder a la identificación del ámbito de la realidad aludida por la norma que consagra el derecho, a fin de «diferenciarlo de aquello que no puede considerarse incluido en el precepto por no pertenecer a lo que éste específicamente quiere proteger» (4).

En el caso de la libertad que nos ocupa, la Constitución garantiza en el artículo 20.1.c) la libertad «de cátedra», debiendo entenderse esta expresión tradicional como libertad ideológica y de expresión *docente*, esto es, *libertad en el ejercicio de la docencia*. Se trata, por tanto, como señala en Italia PIZZORUSSO, de una de las libertades de manifestación de las ideas u opiniones que «se realizan en el ámbito de actividades reguladas por normas específicas acerca, por ejemplo, del posible contenido o del procedimiento a emplear para exteriorizar aquéllas» (se incluirían aquí también las libertades de expresión desarrolladas en la labor parlamentaria o en la de información del periodista), por lo que su ejercicio «no podrá tener lugar sino por referencia a los temas peculiares de la actividad en cuestión y dentro del respeto a las reglas de procedimiento correspondientes», lo que este autor califica como *límites internos* de las actividades en las que se desarrolla la libertad (5).

Se trata, en estos casos, de derechos fundamentales con *un marcado carácter institucional*, cuyo reconocimiento sirve al cumplimiento de los fines de la actividad en la que se actúan, por lo que su ejercicio nunca

(4) DE OTTO Y PARDO I., «La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución», en *Derechos fundamentales y Constitución*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1988 (en colaboración con L. MARTÍN-RETORTILLO), pág. 142.

(5) *Lecciones de Derecho constitucional*, traducción de Javier JIMÉNEZ CAMPO, CEC, Madrid, 1984, pág. 124.

puede sobrepasar los límites de ésta ni contradecir aquéllos. En el caso de la libertad de cátedra, estamos ante un derecho al servicio de la educación y del libre desarrollo y transmisión de la ciencia, por lo que, como afirma la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio), el ejercicio de esta libertad «se orientará a la realización de los fines educativos» (art. 3). Estos valores que el reconocimiento de la libertad de cátedra consagra y el ámbito específico en el que se ejerce, *conforman el contenido y los límites del derecho, situándolo en un plano distinto al de la libertad genérica de expresión*, por lo que su concreción constitucional no puede ser en modo alguno calificada de innecesaria o irrelevante. La mención expresa en el artículo 20 CE de la libertad de cátedra, al igual que la de las demás libertades de creación cultural (artística, literaria, científica y técnica), supone, como señala J. PRIETO DE PEDRO, «una medida reforzadora de los bienes jurídicos que, dentro del genérico de la comunicación humana, cada una de ellas encauza de modo singular» (6).

La función docente, que se configura como un servicio público, delimita, por consiguiente, el derecho a la libertad de cátedra, *restringiendo su titularidad a los profesionales de la docencia* (7) y encauzando su ejercicio, que *no comprende ni la libertad de no enseñar, ni la libertad de expresar ideas completamente ajenas al contenido de la enseñanza*. Como señala POTOTSCHNIG en Italia, desde el momento en que se admite que el docente tiene el deber de enseñar, «no cabe duda de que la enseñanza debe regularse de tal modo que no se viole la libertad, pero que se garantice al mismo tiempo que ésta no se traduzca en una falta de enseñanza» (8). Nuestro TC ha declarado, en este sentido, que la libertad de cátedra consiste «en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias *en relación a la materia objeto de enseñanza*» (S 217/1992, de 1 de diciembre).

Los «límites internos» de la actividad docente en la que se actúa la libertad de cátedra suponen por consiguiente que esta actividad, y, por ende, el ejercicio de la libertad, se desarrolla en el marco de *unos contenidos y unos métodos que se hallan, en mayor o menor medida, predeterminados*, en función de 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 el artículo 27 de la Constitución. Este condicionamiento de la actividad *varía sustancialmente en los*

(6) *Cultura, Culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 243.

(7) Los titulares de la libertad de cátedra no son, como los de la libertad ideológica o de expresión, todos los ciudadanos, sino sólo los profesionales de la docencia, lo que no es específico de este derecho, pues del mismo modo el artículo 28.2 reconoce «el derecho de huelga *de los trabajadores*». No hay, en estos casos, como señala R. SÁNCHEZ FERRIZ, una restricción de la libertad, sino coherencia con la naturaleza y razón de ser del derecho (*Estudio sobre las libertades*, ed. Tirant lo blanch, Valencia, 1984, pág. 175).

(8) Voz «Insegnamento (libertá di)», en *Enciclopedia del Diritto*, tomo XXI, págs. 721 y ss. (pág. 725).

*distintos niveles de enseñanza*, determinando la mayor o menor amplitud con la que la libertad de cátedra se ejerce, de tal forma que este derecho, como ha afirmado el TC, tiene «un amplio contenido positivo en el nivel educativo superior» y «En los niveles inferiores, por el contrario, y de modo, en alguna medida gradual, este contenido positivo de la libertad de enseñanza va disminuyendo» (S. 5/81, de 13 de febrero).

### III. LA LIBERTAD ACADÉMICA, DIMENSIÓN MÁXIMA DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA, COMO CONSECUENCIA DE SU VINCULACIÓN A LA CIENCIA

En el nivel superior, la Universidad asume la función de «creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura» (art. 1.2.a) de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria), lo que conlleva el carácter *científico* de la enseñanza en este nivel, que no se limita a la transmisión de conocimientos ya adquiridos, sino que abarca también la ampliación y profundización de los mismos, mediante la elaboración y experimentación de nuevos datos y de nuevas doctrinas y teorías (9).

De esta forma, en las universidades, como afirma la Carta Magna de las Universidades Europeas (firmada en Bolonia por los rectores de numerosas universidades europeas y del mundo entero —entre ellos de las españolas— el 18 de septiembre de 1988, con ocasión del IX Centenario de aquella universidad), «*la actividad docente es indisociable de la actividad de investigación*, a fin que la enseñanza sea igualmente capaz de seguir la evolución de las necesidades y las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos» (10). Ello determina la singularidad de este servicio público, cuya función es, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, «la formación de los profesionales y científicos superiores, pero dentro de una enseñanza constantemente puesta en cuestión ella misma, abierta a la investigación y al cambio permanentes, plural y no dogmática, unida, por tanto, inescindiblemente a la elaboración de la ciencia» (11) y es una exigencia de la labor científica que el investigador pueda, con toda libertad, establecer sus hipótesis, defender sus tesis y exponerlas como tales (12).

(9) La expresión *ciencia* se utiliza así, como dice L. MARTÍN-RETORTILLO, «en su acepción por así decir modesta —que permite que pueda hablarse de ciencias jurídicas, ciencias sociales, etc.—, de acuerdo con la amplia corriente que entiende que no es la inmutabilidad de las leyes o la normal previsibilidad de los desarrollos ulteriores lo único que autoriza a usar la expresión. Se habla de ciencia, sencillamente, y por simplificar, para recabar la profundidad de conocimientos, la creación de conceptos, la explicación de significados, la reelaboración de los datos, la tendencia expansiva que permite rellenar las lagunas, en suma, la posibilidad de elaborar un sistema» (*A vueltas con la Universidad*, ed. Cívitas, Madrid, 1990, pág. 96).

(10) El documento ha sido publicado en el núm. 118 de esta revista, págs. 469 y ss.

(11) *La autonomía universitaria*, en el núm. 117 de esta revista, págs. 7 y ss.

(12) El profesor universitario, como dice T. R. FERNÁNDEZ, «transmite lo que él mismo está aprendiendo cada día, es por ello algo más que un mero transmisor, es un

En el ámbito universitario, la libertad de enseñanza adquiere, por ello, su máxima dimensión, que el legislador y el TC singularizan en el término *libertad académica*, comprensivo de «la libertad de enseñanza y de investigación» (STC 26/1987, de 27 de febrero), que, como dice el artículo 2 de la Ley de Reforma Universitaria (Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto), constituye el fundamento de la Universidad y se manifiesta «en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio».

#### IV. LIBERTAD DE CÁTEDRA Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Como consecuencia del reconocimiento de la libertad académica, los «límites internos» que condicionan la actividad docente universitaria resultan menores a los de la enseñanza en los niveles inferiores (13), aunque *no son por ello irrelevantes*.

La enseñanza universitaria se configura como un *servicio público* (14) en cuanto su prestación se refiere —como dice el Preámbulo de la LRU y ha declarado, como se verá, el TC— «a los intereses generales de toda la comunidad nacional», por lo que «no es patrimonio exclusivo de los actuales miembros de la comunidad universitaria». Estamos, por tanto, ante un servicio de relevante interés general, por cuya consecución han de velar los poderes públicos mediante una reglamentación y un control, sin que ello implique, hay que precisar, la *publicatio* de la actividad, pues

---

sujeto activo del proceso científico, cuya actuación como tal resulta por hipótesis incompatible con la existencia de cualquiera orientaciones que, de llegar a imponerse, *desnaturalizarían pura y simplemente su función social, trasladando automáticamente su propio papel al autor de aquéllas*» (*La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1982, pág. 47).

(13) En los niveles inferiores de enseñanza, los «límites internos» de la actividad docente en la que se actúa la libertad de cátedra resultan mucho mayores, pues la transmisión de conocimientos reviste un carácter puramente nocional y didáctico que no precisa de un marco tan amplio de libertad intelectual, resultando en ellos más relevante la garantía de un nivel uniforme de conocimientos. La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, afirma en este sentido en su Exposición de Motivos, que «La igualdad de todos los españoles ante el contenido esencial del referido derecho (a la educación), la necesidad de que los estudios que conducen a la obtención de títulos académicos y profesionales de validez general se atengan a unos requisitos mínimos y preestablecidos, justifican que la formación de todos los alumnos tenga un contenido común, y para garantizarlo se atribuye al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas que constituyen los aspectos básicos del currículo. A su vez, las Administraciones educativas competentes, respetando tales enseñanzas mínimas, establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo», entendiéndose por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación que regulan la práctica docente (art. 4 de la Ley).

(14) El artículo 1.º I de la LRU declara: «El servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación».

los particulares, por imperativo constitucional, tienen derecho a ejercerla (15).

A la universidad así configurada como servicio público corresponde, junto al fin de progreso y transmisión de la ciencia, «La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos» [art. 1.b) de la LRU] y la habilitación para dicho ejercicio mediante la expedición de títulos académicos oficiales con validez en todo el territorio nacional, lo que exige una coordinación, planificación y organización de las enseñanzas impartidas que se logra mediante *una serie de intervenciones que comienzan a nivel estatal y terminan en los departamentos universitarios*.

1. *La competencia estatal para establecer los títulos oficiales y fijar el contenido mínimo indispensable para su obtención*

El artículo 149.1.30 de la Constitución reconoce la competencia exclusiva del Estado para la «Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», competencia estatal que comprende, de acuerdo con la doctrina del TC, el establecimiento por el Estado de «los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exija un título (...), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes o para homologar los que no sean expedidos por el Estado» (SSTC 42/1981, de 22 de diciembre, 122/1989, de 6 de julio).

Pero la competencia estatal derivada del artículo 149.1.30 no se limita al establecimiento y expedición u homologación de los títulos académicos y profesionales, sino que comprende también, como ha precisado el TC en la Sentencia 187/1991, de 3 de octubre, «la determinación por el Estado del bagaje indispensable de conocimientos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional», imponiendo en los planes de estudio «las materias cuyo conocimiento considere necesarias para la obtención de un título concreto», sin que ello resulte contrario a la autonomía universitaria que reconoce el artículo 27.10 de la Constitución ni, por consiguiente, añadimos nosotros, a la libertad de cátedra que dicha autonomía garantiza (16).

---

(15) El artículo 57 de la LRU reconoce expresamente que «La libertad de creación de centros docentes garantizada en el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución, comprende la libertad de creación de Universidades y de centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada».

Sobre la especial configuración de la enseñanza como servicio público, véanse: R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *El régimen de los centros privados de enseñanza*, en el núm. 70 de esta revista, págs. 7 y ss.; J. L. VILLAR EZCURRA, *El derecho a la educación como servicio público*, en el núm. 88 de esta revista, págs. 155 y ss.

(16) Como declaró el TC en la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, «el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 de la Constitución



La STC 187/1991 desestimó el recurso de amparo interpuesto por la Universidad Autónoma de Madrid contra la STS de 20 de mayo de 1988, que declaró la obligación de la Universidad Autónoma de Madrid de incluir como asignatura optativa en los planes de estudio de la Escuela Universitaria de Profesores de EGB Santa María, la de «Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía» (17). La universidad demandante alegaba en su recurso que la STS impugnada había vulnerado el derecho fundamental a la autonomía universitaria al aplicar un precepto del Acuerdo del Estado y Santa Sede en materia de enseñanza, de 3 de enero de 1979, que es radicalmente contrario a aquélla en cuanto impone obligatoriamente una asignatura en un plan de estudios universitario, dado que la Ley de Reforma Universitaria, en cuanto norma que integra el bloque de la constitucionalidad en la materia, ha dispuesto que el contenido esencial a la autonomía universitaria comprende inexcusablemente, entre otras competencias, la elaboración y aprobación de sus planes de estudio, en los que se señalarán las materias que para cada título han de ser cursadas obligatoria y optativamente (arts. 3.2 y 29.1).

El TC desestimó el recurso de amparo, por entender que «el artículo 27.10 que reconoce el derecho a la autonomía universitaria y el artículo 3.2.f) de la LRU que define como uno de los elementos integrantes de su contenido esencial la potestad de las universidades de elaborar y aprobar los planes de estudio y de investigación, no pueden ser interpretados aisladamente, sino siempre en relación con los demás preceptos de la Constitución y de la propia LRU», citando en este sentido la competencia exclusiva que al Estado reconoce el artículo 149.1.30 de la Constitución y que se fundamenta en las características propias del servicio público que desempeña la universidad —«cuya prestación afecta a los intereses generales de la entera sociedad española y no sólo de la comunidad universitaria»— y en la existencia de un sistema universitario nacional, impuesto por el artículo 27.8 de la Constitución, que «exige instancias coordinadoras» y «permite, entre otras cosas, que el Estado pueda fijar en los planes

---

reconoce está (...) en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía (...).

(17) Los hechos que originaron el recurso de amparo fueron, en síntesis, los siguientes:

a) El Arzobispado de Madrid-Alcalá planteó recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de la Ley 62/1978, contra diversos actos del Rectorado de la Universidad Autónoma de Madrid, constitutivos de una vía de hecho, en virtud de los cuales se había producido la no inclusión, como optativa, de la asignatura «Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía» en los planes de estudio de la Escuela Universitaria de Profesores de Educación General Básica Santa María.

b) Por Sentencia de 14 de septiembre de 1987, la Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid estimó el recurso, con fundamento en los artículos 20.1.a) y 27.1 y 8 de la Constitución, declarando la obligación de la Administración demandada de proceder a la inclusión de la citada asignatura en los planes de estudios de la mencionada Escuela Universitaria.

c) Contra esta Sentencia interpuso la Universidad Autónoma recurso de apelación, que fue desestimado por la Sentencia de la Sala Quinta del TS de 20 de mayo de 1988, objeto del recurso de amparo.

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*». Por eso, añade el TC, «la propia LRU ha dispuesto que «el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación» (art. 28). Estas directrices generales de los planes de estudio de cada título universitario han de contener, entre otras especificaciones y de acuerdo con el RD 1497/1987, de 27 de noviembre (por el que se establecen las directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional), «La definición de los objetivos formativos de las enseñanzas» y la enumeración de «Las materias troncales, así como una somera descripción de sus contenidos».

Al Estado corresponde, por consiguiente, imponer las materias que considere necesarias para la obtención de cada título completo. Esta competencia no significa, sin embargo, como ha precisado el TC, que pueda imponer *cualquier asignatura*, «puesto que la autonomía reconocida en el artículo 27.10 obliga a interpretar restrictivamente el alcance del ejercicio de dicha competencia estatal en el sentido de que podrá establecer *sólo el contenido mínimo indispensable para la obtención de los títulos*». El Estado sólo podrá, por tanto, establecer aquellas asignaturas cuyo estudio para la obtención del título esté claramente justificado en base a los conocimientos que exija la actividad profesional para la que el mismo habilite (18).

Hay que señalar, por último, que esta competencia del Estado para establecer los títulos oficiales y fijar el contenido mínimo indispensable para su obtención, además de hallar su fundamento, en los términos vistos, en las características propias del servicio público que desempeña la universidad y en la existencia de un sistema universitario nacional, que exige instancias coordinadoras, aparece inescindiblemente unida a *la necesidad de regular por medio de una Ley estatal las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales*. Así se desprende de la doctrina sentada por el TC en su temprana Sentencia de 22 de diciembre de 1981 (ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT), en la que declaró que, como exigencia derivada del principio de igualdad que establece el artículo 14 de la Constitución con carácter general y el artículo 23.2 en relación al acceso a los cargos y funciones públicas, *el valor de los títulos académicos oficiales ha de ser para los poderes públicos igual en toda España*, estándoles

---

(18) En el caso planteado, la justificación de incluir la asignatura «Doctrina y Moral Católicas» puede encontrar apoyo, a juicio del TC, en el artículo 27.3 de la Constitución, según el cual «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones», lo que a juicio del Estado requiere que en los planes de estudio de las Escuelas Universitarias de Formación de los profesores de Educación General Básica se incluya como optativa la asignatura de Religión.

vedada cualquier desigualdad en la valoración de los conocimientos o de la titulación acreditativa de los mismos en relación «al procedimiento seguido para adquirirlos o al Centro en donde fueron adquiridos» (19). Dice así el Tribunal que «Todos los títulos obtenidos en cada nivel, ciclo o especialidad tienen el mismo valor y no se puede tratar desigualmente a los ciudadanos en función de la Escuela en la que han obtenido su títulos, porque tal desigualdad no tiene justificación razonable alguna y, en consecuencia, es contraria al principio de igualdad consagrado por el artículo 14 de la Constitución».

De esta forma, el establecimiento con carácter general de los títulos académicos y profesionales con validez en todo el territorio nacional aparece como una condición básica para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales —entre ellos el acceso a las funciones públicas del artículo 23.2—, cuya regulación, de acuerdo con el artículo 53.1 en conexión con el 149.1.1.º de la Constitución está reservada, en todo caso, a una Ley General del Estado (20). Será necesario, además, supuesto que «el título correspondiente a cada nivel educativo, a cada ciclo, en su caso, a cada especialidad, ha de tener el mismo valor en toda España», el ejercicio por el Estado de un cierto control de la uniformidad y coherencia de las enseñanzas impartidas, lo que se logrará, como dice la STC 187/1991, mediante la fijación en los planes de estudio de «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».

2. *La competencia de la universidad para disciplinar la organización de la docencia y el contenido de la libertad de cátedra: la necesidad de poner límites a la concepción tradicional de la libertad de cátedra*

A) La competencia de la universidad, en uso de su autonomía, para organizar y disciplinar la docencia

Si al Estado corresponde, en los términos analizados, coordinar la enseñanza universitaria a nivel nacional a fin de garantizar una mínima uniformidad y coherencia de los estudios conducentes a la obtención de los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, a las univer-

---

(19) En esta Sentencia, el TC declaró la inconstitucionalidad de dos preceptos de la Ley de 22 de abril de 1981, de Bibliotecas, del Parlamento de Cataluña, que exigían para formar parte del personal técnico especializado de las bibliotecas técnicas y de interés público «contar con la formación y la titulación de la Escola de Bibliologia de Barcelona». El TC declaró la inconstitucionalidad de dichos preceptos, por estimarlos contrarios a la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.30 de la Constitución y por estimar, además, que «al invadir, en la forma en que lo hace, esta competencia del Estado, está infringiendo simultáneamente el principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la Constitución con carácter general, y el artículo 23.2 en relación al acceso a los cargos públicos y funciones públicas».

(20) Afirma así el TC que, «de acuerdo con el artículo 53.1, en conexión con el 149.1.1.º de la Constitución, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la

sidades se atribuye la facultad de organizar y disciplinar las enseñanzas que en ellas se imparten, a fin de lograr un óptimo cumplimiento de los fines de docencia e investigación que tienen encomendados. La autonomía de las universidades comprende, de acuerdo con el artículo 3.2 de la LRU, que precisa el conjunto de facultades que configura el contenido esencial de este derecho (21), «la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación» y «La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia», así como cuantas competencias sean necesarias «para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1.º de dicha Ley.

La competencia de las universidades para organizar la prestación del servicio docente fue reconocida por primera vez por el TC en el Auto 817/1985, de 20 de noviembre. Por este Auto, se inadmite un recurso de amparo muy curioso, promovido por un alumno de la Universidad Nacional de Educación a Distancia contra la denegación tácita que el Ministerio de Educación y Ciencia opuso a su petición de que se le permitiese llevar a todos los exámenes de su vida académica los textos de legislación y jurisprudencia.

El recurrente en amparo fundaba su demanda en que, de los artículos 16 y 27 de la Constitución, aplicados en su conjunto, resulta un ámbito de libertad de pensamiento al estudiante en el sentido de trazar una esfera de libertad de autoorganización del trabajo universitario según crea conveniente y de acuerdo con sus convicciones e ideologías. Esta libertad del estudiante se hallaba a su juicio consagrada por el artículo 2 de la LRU como uno de los componentes de la libertad académica, cuando afirma que «La actividad de la universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio». En cuanto a la

---

igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales —entre ellos, el acceso a las funciones públicas del artículo 23.2 CE—, está reservada, en todo caso, a una Ley General del Estado. Y entre tales condiciones básicas ha de incluirse (...) la relativa a que el requisito de titulación que se exija sea el de un título académico o profesional de un nivel, ciclo y especialidad, en su caso, de los fijados por el Estado con carácter general, y no el de una o varias Escuelas. Lo que evidencia hasta qué punto la vulneración del artículo 149.1.30 y del principio de igualdad están en este caso inescindiblemente unidas».

(21) El TC ha otorgado al artículo 3.2 de la LRU un valor reforzado, como integrante del bloque de la constitucionalidad a que se refiere el artículo 28 de la Ley Orgánica del TC, en cuanto precisa el conjunto de facultades que configuran el contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria del artículo 27.10 de la Constitución. Muy claro resulta, en este sentido, el pronunciamiento del TC en la Sentencia 106/1990, de 6 de junio: «Por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria "en los términos que la ley establezca", corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica (...). Esa concreción de la autonomía universitaria —que el legislador no puede desconocer, introduciendo limitaciones o sometimientos a las Universidades que conviertan su autonomía en una simple proclamación teórica— se ha materializado con la aprobación de la LRU, que, básicamente en su artículo 3, ha precisado el conjunto de facultades que dotan de contenido a la autonomía universitaria (...).

autonomía universitaria, añadía, «nuestra Constitución debe ser interpretada en línea con la antigua tradición de nuestras universidades medievales y estudios generales, en los que los exámenes se celebraban “en la Biblioteca de la Facultad, con comida y cama, en un encierro de seis días”».

El TC inadmite el recurso por entender que «Ni los argumentos expuestos por el recurrente ni una profunda labor de reflexión propia han permitido a este Tribunal encontrar indicio alguno de conexión entre los derechos constitucionalmente garantizados y el derecho a utilizar en los exámenes textos legales y jurisprudenciales, que el recurrente afirma y pone como fundamento de su pretensión», y añade: «El servicio público de la educación no puede organizarse, ciertamente, de manera que viole las libertades del artículo 16 ni ninguna otra de las que la Constitución garantiza, entre las que parece debe mencionarse especialmente aquella a la que se refiere el artículo 20.1.b) y c) de nuestro primer texto legal. Salvado esto, sin embargo, es claro que *los poderes públicos, y, en el caso concreto, las Universidades, en uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, pueden organizar la prestación de este servicio y, en particular, el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes en la forma que juzguen más adecuada*» (22).

En ejercicio de esta facultad de organizar la prestación del servicio educativo que prestan, a las universidades compete, en primer lugar, *completar la planificación de la enseñanza*, de tal forma que, en el marco de las directrices generales aprobadas por el Gobierno, «elaborarán y aprobarán sus planes de estudio en los que señalarán las materias que para la obtención de cada título deben ser cursadas obligatoria y optativamente» (art. 29.1 LRU), incluyendo, entre otras especificaciones, «una breve descripción de su contenido» (art. 9.1.º del RD 1497/1987, de 27 de noviembre).

La organización de las enseñanzas que, de acuerdo con estos planes, se impartan, es, asimismo, función de la universidad, correspondiendo a los Departamentos —«pieza clave de la nueva estructura docente e investigadora de la Universidad española» (23)— la *organización y programación de la docencia* de su área de conocimiento respectiva (24), así como

---

(22) En el caso planteado, afirma el Tribunal que «el acto presunto de las autoridades educativas contra el que el presente recurso de amparo se dirige no lesiona ningún derecho constitucionalmente garantizado y que la afirmación contraria que el recurrente hace ha de considerarse una posición infundada que sólo cabe alcanzar de modo temerario», por lo que inadmite el recurso e impone al recurrente las costas del proceso y una sanción pecuniaria de 15.000 ptas.

(23) J. L. PIÑAR MAÑAS, *El sistema institucional de investigación científica y la Universidad: una aproximación al modelo español*, en el núm. 118 de esta revista, págs. 137 y ss.

(24) El artículo 8.1 de la LRU dispone que «Los Departamentos son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento (...)», y el artículo 2 del RD 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre Departamentos Universitarios, establece que «Son funciones del Departamento: a) Organizar y programar la docencia de cada curso académico desarrollando las enseñanzas propias de su área de conocimiento respectiva, de acuerdo

«la articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las universidades» (art. 8.3 de la LRU).

La universidad, en el ejercicio de estas competencias, va a organizar y disciplinar, por tanto, la actividad docente en la que se ejerce la libertad de cátedra, estableciendo los «límites internos» de la misma. Como ha declarado el TC, «la libertad de cátedra, configurada como derecho de cada docente, presupone y precisa, no obstante, de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice. La autonomía reconocida constitucionalmente a la Universidad (art. 27.10 CE) tiene, entre otras, esta finalidad primordial» (S. 217/1992, de 1 de diciembre).

- B) La necesidad de poner límites a la concepción tradicional, *maximalista*, de la libertad de cátedra, para armonizar este derecho con las competencias de la universidad: la doctrina del TS y la STC de 1 de diciembre de 1992

Entre el ejercicio por la universidad de esta función de disciplinar la organización de la docencia, derivada de su autonomía, y la libertad de cátedra pueden, sin embargo, surgir —y han surgido— conflictos. Los problemas se deben, fundamentalmente, a la *amplísima concepción del contenido de la libertad de cátedra en la tradición universitaria*, en virtud de la cual se considera que, en ejercicio, de este derecho, los profesores con plena capacidad docente —actualmente, catedráticos y profesores titulares en virtud del art. 33.2 LRU— ostentan facultades ilimitadas en cuanto a la determinación del contenido y del método de la enseñanza, haciendo imposible cualquier intento de planificación u organización de la misma. Como dice el profesor Alejandro NIETO, «se considera que, libre de todo control, el catedrático puede orientar sus explicaciones con arreglo a sus propios criterios científicos y políticos»; «Cada catedrático puede —por decirlo castizamente— explicar «lo que le dé la gana» (25).

Esta concepción, podríamos decir *maximalista*, de la libertad de cátedra, fue asumida por el TS en la Sentencia de 29 de octubre de 1990, en la que se afirma que el «amplio contenido positivo en el nivel educativo superior» del derecho a la libertad de cátedra al que se refiere el TC en la S. 5/81, «comprende la plena capacidad docente e investigadora y, en consecuencia, la confección (por el profesor) de su propio programa de la asignatura, la designación o elaboración del material didáctico correspondiente, la indicación de las orientaciones bibliográficas y la autonomía en la evaluación de los alumnos».

Con este pronunciamiento se trataba de poner fin a un conflicto de difícil solución entre libertad de cátedra y organización del servicio educativo, cuyos antecedentes, brevemente expuestos, son los siguientes. El profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia Oscar

---

con el Centro o Centros en los que éstas se impartan y según lo que dispongan los Estatutos de la Universidad» (...).

(25) *La tribu universitaria*, ed. Tecnos, 1984, págs. 116 y 117.

Alzaga recurrió, por la vía de la Ley 62/1978 para la protección de los derechos fundamentales, contra el acuerdo del Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de esta Universidad por el que se aprobó el «proyecto de plan de trabajo del Departamento para los cursos 1988-89 y 1989-90», por estimarlo lesivo de su derecho a la libertad de cátedra, al haberse rechazado su petición de explicar su propio programa con material docente propio en las mismas condiciones que el director del Departamento, bien mediante la atribución de uno de los dos cursos, bien alternando en ellos cada año, bien dividiendo por áreas geográficas el alumnado o por otro sistema. La Audiencia Nacional estimó el recurso y anuló el acuerdo del Departamento de Derecho Constitucional, por considerar «que el mismo vulnera los derechos fundamentales de libertad de cátedra y de igualdad en el ejercicio de la misma del recurrente», declarando «el derecho del señor Alzaga al libre desarrollo de la investigación y la docencia en la UNED con su propio programa, indicaciones bibliográficas y material didáctico y autonomía en la evaluación, todo ello en condiciones de igualdad con el otro catedrático del Departamento; para lo cual la Universidad deberá adoptar las medidas pertinentes, sean las propuestas por el recurrente en su solicitud u otras que cumplan el mismo fin (...)».

Recurrida la Sentencia de la Audiencia Nacional por la UNED y, en calidad de coadyuvantes, por el catedrático Antonio Torres del Moral y otros profesores del Departamento, el TS confirmó en parte sus pronunciamientos, estimando que el acuerdo del Departamento, aunque no contradice el principio de igualdad, «vulnera el derecho a la libertad de cátedra del recurrente», entendido en el amplio sentido expuesto, por lo que lo anula y remite a las autoridades académicas la adopción de las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho (Sentencia de 29 de octubre de 1990). El recurso de amparo entre el TC promovido por los profesores coadyuvantes fue inadmitido «por falta de legitimación para interponer el recurso de amparo y ausencia de contenido que justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal» (Providencia de 8 de abril de 1991) (26).

---

(26) Considera el TC que la posición de los recurrentes como coadyuvantes en la vía judicial previa no es suficiente para considerarlos legitimados para interponer el recurso de amparo. La legitimación, en todos aquellos casos, como el presente, en que el proceso previo ha sido articulado por la vía de la Ley 62/1978, «corresponde a la persona directamente afectada, entendiéndose por ésta al titular del derecho subjetivo conculcado o, excepcionalmente, quienes sin ser titulares pueden ejercitar éste, en virtud de una especial disposición de la Ley en relación con el derecho o el titular de él». Tales condiciones no concurren, a juicio del TC, en los demandantes, que «lo que solicitan es una limitación de un derecho ajeno, como es el derecho a la libertad de cátedra de un catedrático del Departamento a que aquéllos pertenecen, derecho que, como ha manifestado este Tribunal, hay que entenderlo como una libertad individual del docente y, como tal, como un derecho personal, sin que, por otra parte, el reconocimiento del mencionado derecho a otro catedrático en nada afecta a la libertad de cátedra de los recurrentes». A la misma conclusión llega el Tribunal respecto a la presunta conculcación, alegada por los recurrentes, del apartado 10 del artículo 27 CE —«ya que en este supuesto la legitimación la tendría la UNED, no los demandantes, y la

La armonización entre la libertad de cátedra y las exigencias de organización del servicio educativo resultaba ciertamente en este caso difícil de realizar. La especial configuración de la UNED, destinada a impartir «la enseñanza a distancia en todo el territorio nacional» (disposición adicional 1.ª de la LRU), impide el contacto directo entre el profesor y los alumnos, con lo que se elimina, de hecho, uno de los cauces fundamentales para la libertad de expresión docente. La determinación de los contenidos de la asignatura y de las orientaciones bibliográficas para su preparación constituyen, por ello, un elemento especialmente importante para el ejercicio de la libertad de cátedra por los profesores, pero, al mismo tiempo, la dispersión de los alumnos demanda, más que en ningún otro centro universitario, una mínima uniformidad de contenidos y de examen para una adecuada prestación del servicio.

La STS no supo, a nuestro entender, realizar un adecuado contrapeso de estos factores, sino que cedió a la interpretación tradicional del contenido de la libertad de cátedra del profesor universitario, convirtiendo a la libertad de cátedra en *libertad de programa*, y privando al Departamento de toda competencia para organizar la docencia de modo que se logre una mínima uniformidad y coherencia de la enseñanza impartida (27).

En esta concepción de la libertad de cátedra, este derecho se asimila a la plena capacidad docente e investigadora, por lo que *resulta patrimonio exclusivo de catedráticos y profesores titulares*. El TS dice así en la Sentencia citada, que «La libertad de cátedra, entendida así (...), corresponde, en el sistema diseñado por la LRU, a todos los profesores que tengan plena capacidad docente —art. 33.2—». La libertad de cátedra la ha reconocido, sin embargo, el TC a «todos los docentes», de tal manera que su contenido se traduce «en 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» (SSTC 5/81 y 217/1992). Cuando el TC, en la Sentencia 5/1981, reconoce un amplio *contenido positivo* a la libertad de cátedra en el nivel universitario, está haciendo referencia no sólo a la

---

apreciación de las singularidades que tiene la mencionada Universidad (...) es una cuestión de mera legalidad ordinaria sin relevancia constitucional—; y del apartado 5 del artículo 27 CE —en este caso «sólo tendría legitimación el representante de los alumnos en el Consejo de Departamento, ya que los demás demandantes no tienen la posición de educando» y estamos, además, «ante una colisión de derechos fundamentales, que no se limitan, sino que se complementan, no vulnerándose el derecho a la educación en el presente supuesto por el reconocimiento a un catedrático del derecho a la libertad de cátedra»-.

(27) Así lo demuestra la solución arbitrada en virtud de esta Sentencia por las autoridades académicas de la UNED, consistente en reconocer a los alumnos el derecho a estudiar y a examinarse, a su libre elección, con arreglo al programa, indicaciones bibliográficas y material didáctico que haya establecido cualquiera de los catedráticos y/o profesores titulares de la asignatura. Cada profesor es libre, de esta forma, para organizar y programar la asignatura como mejor le parezca, lo que puede ocasionar, si todos los profesores con plena capacidad docente deciden ejercitar activamente este derecho, una gran disparidad de contenidos y de exámenes en cada asignatura que dificulte enormemente, o incluso llegue a hacer inviable, la prestación de la enseñanza a distancia en todo el territorio nacional que la UNED tiene encomendada.



determinación del contenido de la asignatura —que varía, obviamente, en función de la capacidad docente del profesor—, sino, sobre todo, a la posibilidad en este ámbito de que el docente *oriente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones* (28), posibilidad que tiene cualquier profesor de la enseñanza pública superior, en la que el principio de neutralidad ideológica que rige la enseñanza pública (29) no pone contrapistas a la libertad de expresión de los profesores debido a la madurez de los alumnos, que ya han desarrollado su sentido crítico, de tal forma que la libertad del enseñante, necesaria además para la investigación científica, puede afirmarse sin vulnerar la libertad del enseñando. El ejercicio de la libertad de cátedra corresponde, por tanto, también a los profesores sin plena capacidad docente, asociados o ayudantes, *en cuanto participen en tareas docentes*, aunque su menor capacidad para disciplinar la enseñanza determine una menor incidencia en la misma del ejercicio de esta libertad.

Por otro lado, y por lo que respecta a los catedráticos y profesores titulares, el contenido de su libertad de cátedra *no puede tampoco asimilarse a una «ilimitada» capacidad docente*, que habilite al profesor para regular íntegramente el contenido y el método de la enseñanza a impartir, tal y como pretende la interpretación tradicional de este derecho sostenida por la Sentencia citada. La interpretación maximalista del contenido de la libertad de cátedra resulta incompatible con las necesidades actuales de coordinación y organización de la enseñanza —pues ante el espectacular aumento del saber humano en nuestra época los estudios universitarios deben estar perfectamente estructurados para poder transmitir a los alumnos un conocimiento mínimo de la rama de la ciencia de que se trate (30),

---

(28) Así se infiere de las consideraciones que el TC realiza respecto a la disminución del contenido positivo de la libertad de cátedra en los niveles inferiores de enseñanza, al afirmar que en ellos, «de una parte, son los planes de estudios establecidos por la autoridad competente, y no el propio profesor, los que determinan cuál haya de ser el contenido mínimo de la enseñanza y son también esas autoridades las que establecen cuál es el elenco de medios pedagógicos entre los que puede optar el profesor (artículo 27.5 y 8) y, de la otra y *sobre todo*, éste no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones».

(29) Como declara el TC en la Sentencia 5/81, tras afirmar que el profesor de los niveles inferiores de enseñanza «no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones», «En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y, muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, *ideológicamente neutrales*», lo que, en estos niveles, «es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismo alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica, cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente».

(30) Como ha afirmado el gran maestro e investigador GRANDE COVIAN a propósito de los estudios de medicina, auténticamente desbordados por el prodigioso aumento de los conocimientos médicos y de los de las ciencias experimentales que les sirven de base, aunque la *Lehrfreiheit* debe ser respetada sin duda alguna, «la total independencia entre las distintas disciplinas de una carrera universitaria, que existía en mi época de estudiante es inadmisibles en estos momentos. Es preciso que las disciplinas que integran el plan de estudios guarden un cierto equilibrio y estén cuidadosamente coordinadas, con objeto

y ha sido causa importante de las disfunciones e insuficiencias de que adolecen los estudios universitarios (31).

La necesidad de poner límites a la concepción tradicional sobre el contenido de la libertad de cátedra tuvo su primer reconocimiento jurisprudencial en la STS de 10 de febrero de 1989 (ponente: Enrique CÁNCER LALANNE, RA 1001), por la que se desestimó el recurso de apelación interpuesto por un profesor contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid de 27 de marzo de 1987, que había desestimado su recurso contencioso-administrativo de la Ley 62/78, fundado en la vulneración de la libertad de cátedra y de producción científica por un acto de la Junta de Gobierno de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de la Universidad Complutense que acordaba una serie de medidas académicas destinadas a corregir las irregularidades que se habían apreciado en la asignatura en la que enseñaba el recurrente.

En concreto, se disponía:

1.º Que los alumnos puedan optar libremente por cada uno de los sistemas que se propongan, bien sea por controlado mediante test o por el sistema de seguimiento de la explicación del profesor de la asignatura, sin que ello resulte discriminatorio en las evaluaciones de las pruebas que puedan realizar para la aprobación de la misma (...).

2.º Estimar inadmisibles la imposición de un solo texto, por lo que se proporcionará al alumno el programa completo de la asignatura junto con la bibliografía seleccionada (...).

3.º Que los test exigibles a los alumnos deben diferenciarse de las páginas de un texto concreto y ofrecerse a los mismos como material gratuito de control o examen (...). El profesor R. S., así como los restantes de la cátedra, deben explicar todas las lecciones que vayan a ser exigidas y aclarar cuantas dudas surjan a lo largo del curso.

---

de evitar omisiones y repeticiones» (Discurso leído por don Francisco Grande Covián en el Acto de Investidura como doctor *Honoris causa* de la Universidad de Valladolid, junto a los catedráticos don José Girón Tena y don Eduardo García de Enterría, celebrado el día 3 de junio de 1992, publicado por la Universidad de Valladolid, 1992).

(31) A. NIETO describe el resultado de esta concepción de la libertad de cátedra: «Los programas son muy personales, llegando al pintoresquismo más extremado: un programa de derecho natural se convierte en sociología política y uno de química-física en termodinámica, si a los catedráticos les parece bien. Además, tampoco se respeta el programa, cuyas lecciones se suprimen o sustituyen sin advertencia y no es raro el caso de quien se extiende desmesuradamente en dos o tres lecciones, en las que explica con profundidad una monografía publicada, o por publicar, dejando el resto de las lecciones en blanco sin intentar siquiera una justificación. Unos se limitan a la lección magistral, mientras que otros la suprimen por completo. Hay quien exige la presentación de trabajos prácticos y quien impone la memorización de un texto a efectos de examen.

El resultado de esta libertad puede imaginarse: el alumno nunca sabe dónde está, termina la carrera con grandes lagunas y, al tiempo, repite la misma materia en cuatro o cinco asignaturas» (*ob cit.*, pág. 117).

4.º Que bajo la presidencia del jefe de Estudios se reunirán todos los profesores de la cátedra de Hacienda Pública y Derecho Tributario, para que coordinen la materia de los Cursos 2.º y 3.º, tanto para los grupos de mañana como de tarde, a fin de que no existan ni omisiones ni repeticiones inadecuadas y para que, una vez lograda tal coordinación, los alumnos puedan optar por unos u otros grupos de enseñanza, según su interés (...).

El TS, reproduciendo los Fundamentos de Derecho de la Sentencia apelada, define el derecho a la libertad como «derecho o libertad de exposición de las doctrinas científicas y su enseñanza, sin control o censura previa y sin que por el Poder Público se pueda poner a la enseñanza una orientación ideológica determinada», y afirma que este derecho, «aun hipertrofiado fuera del ámbito en que su ubicación lo concreta y extendido a toda la actividad docente, enseñanza, exámenes, pruebas, etc.», se halla siempre limitado por el derecho a la educación que reconoce el artículo 27.1 de la Constitución, «correspondiendo además a los poderes públicos inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. Así, el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza, de las pruebas, métodos, etc., aparece controlado por todos los sectores interesados e incide necesariamente como límite del derecho a 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*».

Considera, por ello, la Sentencia que el acuerdo impugnado «no vulneraba la regulación constitucional de la libertad de cátedra, pues no suponía el establecimiento de una censura previa a la actuación del profesor, ni la imposición de un sentido ideológico a la enseñanza que impartía, ni implicaba que se señalase cuál debía ser el contenido de las asignaturas o el método de la enseñanza a seguir, que son aspectos que pueden entenderse comprendidos en la libertad supuestamente conculcada, pero que no se ven afectados por las medidas académicas impugnadas, que claramente aparecen dirigidas a proteger el derecho a la educación de los alumnos, y el buen orden de funcionamiento del Centro, y que, por tanto, podían ser legítimamente adoptadas por el órgano de procedencia».

El profesor interpuso entonces, agotada la vía judicial ordinaria, recurso de amparo ante el TC, fundado en la vulneración del derecho a la libertad de cátedra a consecuencia de la restricción de la libertad en el método y evaluación pedagógicos injustificadamente impuesta por el acuerdo de la Junta de Gobierno. El TC inadmitió el recurso de amparo por Auto 457/1989, de 18 de septiembre. El Alto Tribunal parte de las mismas premisas sentadas en el Auto 817/1985, declarando que «el derecho a la libertad de cátedra, en cuanto libertad individual del docente, a quien depara un espacio intelectual resistente a injerencias compulsivas impuestas externamente (...) *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 reconozcan*», de tal forma que «la libertad de cátedra no puede identificarse, obvio es decirlo, 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 del centro universitario». A la luz de esta doctrina, el Tribunal considera que no vulnera la libertad de cátedra «el acuerdo adoptado por el Centro —a quien, en virtud del artículo 106.2 de los Estatutos corresponde establecer «las medidas que estime más adecuadas a sus características docentes, investigadoras y asistenciales para el debido cumplimiento de sus deberes por el profesorado»— a resultas de quejas del alumnado, cuyo derecho a la educación (art. 27.1 de la Constitución), que figura entre los que por previsión expresa del artículo 20.4 de la misma limitan el derecho a la libertad de cátedra, procuró salvaguardar, como señala la Sala 5.ª del TS, la Junta de la Escuela Universitaria», fundamentando esta declaración en un análisis de los distintos puntos del acuerdo.

La libertad de cátedra se halla, de esta forma, limitada por las competencias legalmente reconocidas a los centros docentes para disciplinar la organización de la docencia en la que se ejercita este derecho. Estas competencias, en cuanto velan por la valoración objetiva de los conocimientos de los alumnos y por evitar cualquier discriminación en la enseñanza, pueden considerarse como *una exigencia derivada del derecho a la educación que reconoce el artículo 27.1 de la Constitución*.

El derecho a la educación, junto a su contenido primario como derecho de libertad, que tiene por objeto la recepción de la educación y por sujeto a toda persona en cuanto virtual educando (32), incorpora un aspecto institucional u objetivo que lo configura como un bien jurídico cuya protección es exigible a los poderes públicos y del que se deriva una dimensión prestacional —expresamente reconocida por nuestro TC (33)—, así como ciertos principios organizativos de la enseñanza, en el sentido de asegurar un ejercicio efectivo e igualitario de este derecho. La Constitución expresamente establece, en este sentido, que «Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes» (art. 27.5).

---

(32) Así lo señala J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ («La educación en la Constitución española (derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza)» núm. 6, 1979, págs. 215 y ss.). Sobre el contenido del derecho a la educación pueden consultarse también: A. EMBID IRUJO, «El contenido del derecho a la educación», en *REDA*, núm. 31, 1981, pág. 653 y ss., y A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación (los derechos educativos en la Constitución española)*, ed. CEURA, Madrid, 1988, págs. 33 y ss.

(33) El TC ha reconocido que el derecho a la educación, junto a su contenido primario como derecho de libertad incorpora «una dimensión prestacional en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado cuarto de este artículo 27 de la norma fundamental» (STC 86/1985, de 10 de julio).

Se trata ésta de una programación *general* de la enseñanza, por medio de su regulación legal y reglamentaria, que se ha de complementar con las medidas necesarias para asegurar la efectividad del derecho, pudiendo inscribirse aquí las disposiciones adoptadas en el caso planteado por el centro docente para garantizar un control objetivo y racional del saber (34). Resulta, sin embargo, excesivo pretender derivar del derecho a la educación el conjunto de las competencias atribuidas por el legislador a los poderes públicos para la programación y disciplina de la enseñanza, en todo lo que no afecte al acceso y la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad (35).

En la reciente Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre (ponente: Carles VIVER PI-SUNYER), el TC ha declarado que forma parte de la competencia del centro universitario para disciplinar la docencia y que no vulnera el derecho a la libertad de cátedra, la atribución al Departamento de la fijación del temario sobre el que han de versar los exámenes. La Sentencia desestima el recurso de amparo interpuesto por varios profesores de la Universidad de Sevilla contra los artículos 129.2.d) y 237.2 de los Estatutos de dicha Universidad y la Sentencia de la Sala Tercera del TS de 30 de noviembre de 1989, que —revocando la de la Audiencia Territorial de Sevilla de 19 de julio de 1988— declaró que los citados artículos de los Estatutos no vulneran los derechos fundamentales reconocidos por los artículos 20.1.c) y 14 y 23 de la Constitución.

Por lo que respecta a la libertad de cátedra (36), estimaban los recurrentes que vulnera este derecho la previsión del artículo 129.2.d) de los Estatutos de la Universidad de Sevilla, en virtud de la cual:

---

(34) El contenido del derecho a la educación comprende, como señala EMBID IRUJO, el derecho a un control objetivo y racional del saber que posibilite el acceso al cualquier titulación del sistema educativo en función de la capacidad del escolar, pues «El derecho a cursar una enseñanza básica, o a integrarse en centros pertenecientes a otros niveles podría quedar vaciado si el escolar fuera objeto de un sistema de control que no guardara relación con los fines generales educativos que ahora fija el párrafo 2 del artículo 27 de la Constitución o hiciera abstracción de la propia personalidad. De ahí la necesidad —que suele estar en función del progreso de las ciencias pedagógicas y de la receptividad social de sus conclusiones— de arbitrar sistemas racionales y objetivos del control del saber» (*El contenido del Derecho a la educación*, cit., pág. 659).

(35) En sentido contrario se pronuncia A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, para quien el derecho a la educación entraña también el «derecho a la calidad de enseñanza», pues «Resultaría inadmisibles entender que el derecho a la educación reconocido en el artículo 27.1 tiene una mera dimensión formal, de suerte que se agotaría con el simple ingreso y permanencia en un centro educativo, sin referencia alguna al contenido material de la prestación de los poderes públicos». El propio autor reconoce, sin embargo, «la complejidad de la cuestión que planteamos» y «hasta qué punto se presta a hacer ejercicios de arbitrarismo» (*De la libertad de enseñanza al derecho a la educación...*, cit., pág. 43).

(36) Los recurrentes en amparo alegaban también la incompatibilidad entre el artículo 237.2 de los Estatutos de la Universidad de Sevilla y los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, al establecer una distinción en el sistema electoral para la elección de la representación estudiantil en relación al previsto para profesores, investigadores y personal de Administración, carente de fundamento razonable al eliminar para el caso de los estudiantes la representación de las minorías, ya que los electores que constituyan mayoría cubren un 100 por 100 de los puestos a cubrir, lo que no ocurre en la representación de los restantes sectores, en los que los electores que constituyan mayoría

«Tanto los exámenes parciales como los finales versarán sobre el temario propuesto por el Departamento. En el caso de que éste no se impartiera en su totalidad, versarán sobre la materia acordada entre profesor y estudiantes.»

El inciso 1.º de este precepto había sido declarado por la Audiencia Territorial de Sevilla contrario al principio de libertad de cátedra y reputado, por consiguiente, nulo, pero el TS revocó este pronunciamiento por entender que, si bien «el catedrático o profesor titular encargado de la cátedra es el competente para redactar el programa o temario a impartir, por constituir una manifestación del derecho de libertad de cátedra reconocido en el artículo 20.1.c) de la Constitución», el inciso estimado inconstitucional «no dice concretamente ni quiere decirlo, que sea el Consejo del Departamento el competente para determinar el temario o programa a impartir (facultad que corresponde al titular de la cátedra, según hemos razonado anteriormente), si se interpreta en el conjunto de todo el artículo 129», que, a juicio del Tribunal, tiene por objeto exclusivamente regular los sistemas de evaluación y calificación de los alumnos y no incide, por consiguiente, en el derecho del profesor a establecer el programa a impartir en la docencia (37).

Frente a este razonamiento del TS alegaban los recurrentes en amparo que el principio de libertad de cátedra no sólo implica el derecho a elaborar los programas a impartir en la docencia, sino también el derecho a la elaboración de los programas o temarios a exigir en los exámenes. Más aún, decían los recurrentes, no tiene sentido la distinción, porque tampoco la tiene el que catedráticos y profesores titulares impartan la docencia sobre un programa que ellos elaboran y, sin embargo, tengan que examinar —ya que a ellos corresponde esa función— según otros programas elaborados por los Consejos de los Departamentos de los que forman parte, además de los profesores, los estudiantes y el personal de administración y servicios. La libertad de cátedra —y la propia tradición universitaria—, decían los recurrentes, «siempre ha incluido el derecho a elaborar un programa y el derecho a elaborar el programa o temario a exigir a los alumnos, que prácticamente son los mismos».

---

sólo cubren el 70 por 100 del total de los puestos a cubrir, de tal manera que las minorías siempre tendrán reservado el 30 por 100 restante. El TC desestima el recurso, por estimar que, siendo el acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas que reconoce el artículo 23.2 CE un derecho de configuración legal, «la decisión, contenida en el precepto impugnado, de establecer un sistema electoral diferenciado para la elección de un sector de miembros de la Universidad de características tan especiales como es el de los estudiantes, en nada se opone ni al principio de igualdad de acceso a los cargos y funciones públicas ni a ningún otro precepto constitucional».

(37) El artículo 129, afirma la Sentencia, «tiene por objeto exclusivamente regular los sistemas de evaluación y calificación por curso partiendo de las clases teóricas y prácticas que se realicen, los trabajos presentados, los exámenes parciales y cualesquiera otras pruebas que se practiquen, refiriéndose el apartado d), en el que se integra el inciso declarado inconstitucional, al temario de cara a discutir el supuesto de que no se impartiera en su totalidad, pero sin entrar a hacerlo sobre quién deba ser el encargado de redactarlo».

El TC ha confirmado el pronunciamiento del TS, considerando que «resulta perfectamente deslindable la labor de enseñar y la función de examinar, sin que ésta sea consecuencia necesaria de aquélla», y afirmando que «nada justifica que el derecho a la libertad de cátedra —en cuanto «libertad individual del docente, a quien depara un espacio intelectual resistente a ingerencias compulsivas impuestas externamente (ATC 457/1989)—alcance o se extienda también a esa función examinadora, en el sentido de corresponder ineludiblemente a quien examina —y con cobertura en una pretendida libertad de cátedra— la fijación del temario sobre el que deba versar la prueba o examen».

De esta forma, el TC ha excluido del contenido de la libertad de cátedra del profesor universitario la facultad de «elaborar el programa a exigir a los alumnos, en el ejercicio de una función, no ya de enseñar, sino de valorar o enjuiciar los conocimientos necesarios para alcanzar una determinada titulación». Esto supone, de hecho, *reconocer a los Departamentos la facultad de fijar un programa general de la asignatura*, pues es evidente, en contra de lo que pretende la Sentencia, que *el temario a exigir en el examen condiciona el desarrollo de la enseñanza que se imparte a los alumnos*, tal y como está configurada la enseñanza en la universidad española, en la que al profesor compete la función tanto de enseñar como de examinar a sus alumnos, y debe explicar o remitir a sus indicaciones bibliográficas las lecciones que vayan a ser exigidas. Cabe señalar, en este sentido, que el propio TC, en el Auto 457/1989 antes analizado, consideró que la obligación que imponía a los profesores el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Escuela de Estudios Empresariales de la Universidad Complutense, de «explicar todas las lecciones que vayan a ser exigidas», resultaba válida, en cuanto «no responde sino al aseguramiento de la asistencia al alumno en el proceso de adquisición de conocimientos a que se refiere el artículo 119.1 A) c) de los Estatutos» de dicha Universidad.

Resulta, por tanto, ilusorio pretender diferenciar el temario de examen del programa de la asignatura, cuya función no es otra, como reconocía la propia STS recurrida, que la de «servir de pauta en orden al desarrollo de las explicaciones que ha de dar (el profesor) a los alumnos y *al examen de éstos en su día*». Esta era la función del programa «propuesto por el Departamento» del artículo 129 de los Estatutos de la Universidad de Sevilla, tal y como se deduce —y así lo señalaban los recurrentes en amparo—, de la interpretación auténtica del artículo realizada por la Universidad de Sevilla y la Junta de Andalucía en sus escritos de alegaciones en el recurso de apelación (38), y de la propia literalidad del precepto (39).

(38) Según consta en el Fundamento Jurídico Primero de la STS de 30 de noviembre de 1989, la Universidad de Sevilla y la Junta de Andalucía alegaban que el artículo 129.1.d) de los Estatutos de la Universidad de Sevilla no incidía en el derecho a la libertad de cátedra, «al no discutirse que en el desarrollo del programa elaborado por el Departamento, cada profesor tenga libertad para defender su determinada visión o posesión sobre cada tema, sino de que, dentro del Organo colegiado y amplio que significa el Departamento, como unidad legalmente configurada para impartir docencia y hacer investigación, se forme colectivamente una opinión sobre qué es lo que se tiene que enseñar para que el alumno sepa lo que necesariamente ha de aprender».

(39) El artículo 129.2.d), tras establecer que sobre el temario propuesto por el

En el pronunciamiento del TC subyace en realidad la idea de que la fijación por el Departamento de un programa general de los contenidos propios de cada disciplina, o «temario a exigir a los alumnos», configurado como *una relación objetiva de los temas a tratar en la asignatura*, no tiene por qué condicionar la libertad del profesor a desarrollar su contenido y resulta por ello compatible con la libertad de cátedra. A los Departamentos, en cuanto «órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento» (art. 8 de la LRU), se les atribuye la función de «Organizar y programar la docencia de cada curso académico desarrollando las enseñanzas propias de su área de conocimiento respectiva» (40), cuyo ejercicio demanda la facultad de establecer un programa general de los contenidos propios de cada disciplina, lo que podríamos llamar un *programa marco*, que imponga una mínima uniformidad, evitando omisiones o repeticiones en el desarrollo temático de las diversas asignaturas. Se trata, en definitiva, de establecer unas directrices o líneas básicas sobre los contenidos de las disciplinas, unos «mínimos a enseñar», sin coartar por ello el derecho del profesor a emitir libremente el contenido de su asignatura (41).

La facultad del Departamento para fijar un temario o programa marco de la asignatura constituye hoy, por tanto, un instrumento necesario para llevar a cabo la coordinación de la docencia impartida por los distintos profesores y en las distintas asignaturas. Esta coordinación

---

Departamento versarán los exámenes parciales y los finales, añade seguidamente que «en el caso de que éste *no se impartiera en su totalidad* versarán sobre la materia acordada entre profesor y estudiantes», lo que evidencia, como afirmaban los recurrentes, que el artículo se refiere tanto a los programas a impartir como a los programas a exigir.

El TC no tomó en consideración esta alegación, por entender que «teniendo en cuenta que el recurso de amparo sólo es admisible ante la existencia real y concreta de vulneraciones de los derechos fundamentales y libertades públicas (entre otras muchísimas, STC 43/1988, fundamento jurídico 2.<sup>o</sup>), sin que su finalidad pueda consistir en la obtención de este Tribunal de una declaración abstracta que contribuya a la depuración del ordenamiento jurídico (entre otros, ATC 317/1982), resulta incuestionable que no cabe pronunciarse sobre lo que no pasa de ser una mera hipótesis interpretativa referida a un supuesto que, ni es la única posible, ni se ha producido».

(40) Así lo establece el artículo 2, a), del RD 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre Departamentos universitarios, y lo reiteran, por lo general, con igual o similar redacción, los Estatutos de las universidades.

(41) Hay que señalar que los Estatutos de alguna universidad *reconocen expresamente una facultad de este tipo al Departamento*. Además del caso de la Universidad de Sevilla, si se interpreta el artículo 129 en el sentido que aquí defendemos, pueden citarse en este sentido:

— Los Estatutos de la Universidad de Oviedo (aprobados por RD 1295/85, de 3 de julio), cuyo artículo 134.2 dispone que cada Departamento elaborará anualmente un Plan de docencia en el que habrán de constar, entre otros extremos, «los temarios de cada asignatura con lecciones numeradas y la bibliografía correspondiente».

— Los Estatutos de la Universidad de Murcia (aprobados por RD 1282/85, de 19 de junio), que reconocen como una función del Consejo de Departamento, «Debatir y aprobar los programas de las asignaturas de su competencia, a fin de lograr la necesaria coordinación, tanto entre las enseñanzas correspondientes al propio Departamento como en relación con otros Departamentos (...)» (art. 67.5).



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 (42).

Cuestión distinta, pero que no puede dejar de apuntarse aquí, es la de la posible inadecuación de la configuración actual de los Departamentos para desempeñar esta función de coordinación de la docencia que tienen atribuida. Las decisiones atinentes a la docencia han de adoptarse por un órgano especializado en el área de conocimiento respectiva —y no compuesto, como ocurre en ocasiones, por áreas de conocimientos dispares—, y en el que el estamento de los profesores tenga voto determinante, lo que constituye un correlato necesario de la responsabilidad atribuida a los docentes y una garantía, también, de que dichas decisiones no van a coartar el ejercicio del derecho a la libertad de cátedra. En este sentido, el que los profesores tengan una «influencia determinante» en la adopción de acuerdos que incidan directamente en el desarrollo de la docencia puede incluso considerarse como un *correlato organizativo de la libertad de cátedra*, derivado de la dimensión objetiva o institucional de este derecho (43).

El programa general de la asignatura constituye, según lo expuesto, el último eslabón de una cadena de intervenciones que comienza a nivel estatal, sigue con los órganos de gobierno de la Universidad y termina con

---

(42) Así se hace también en los países de nuestro entorno jurídico, pudiendo citarse el caso de Francia, donde la facultad para determinar los programas sólo se admite en el marco de los cursos libres o conferencias, pues el «programa de examen», necesario para superar las asignaturas, se impone por los órganos de gobierno de la Universidad, tanto a los docentes como a los alumnos. Con anterioridad a la Ley de orientación de la enseñanza superior, de 12 de noviembre de 1968, el programa de las asignaturas era fijado por una orden ministerial. La Ley de orientación, y más tarde la Ley de 26 de enero de 1984 sobre la enseñanza superior, han delegado esta función en los órganos de gobierno de las universidades, dentro del marco establecido por los decretos relativos a los títulos nacionales.

(43) Así lo ha entendido en Alemania la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre la coexistencia universitaria y la libertad científica (Sentencia de 29 de mayo de 1973, BVerfGE 35, págs. 79 y ss.). Esta Sentencia constituye la resolución de un recurso presentado por un grupo de profesores y *Privatdozenten* contra la Ley universitaria provisional de la Baja Sajonia, de 26 de octubre de 1971, fundado en que en la regulación de la composición de los órganos universitarios la Ley no tuvo en cuenta el criterio de la representación cualitativa según las funciones asumidas y que además ampliaba desmesuradamente el concepto de profesor universitario al incluir en él a docentes que carecían de la necesaria cualificación (por no haber obtenido la *Habilitation*). El TC comienza por definir el contenido del art. 5.3 LFB, afirmando que este precepto, al declarar que «El arte y la ciencia, y la investigación y la docencia son libres», «garantiza para cada cual que opera en este ámbito un derecho individual de libertad», pero contiene también —como todos los demás derechos fundamentales— «un orden objetivo de valores cuyo objeto es reforzar la fuerza de validez del derecho fundamental como una decisión fundamental jurídico constitucional para todos los ámbitos del derecho». Esta «decisión valorativa», añade el Tribunal, «no sólo significa la prohibición de injerencias estatales en el ámbito propio de la ciencia arriba descrito. Por el contrario, también incluye la obligación del Estado, que se entiende como un Estado de cultura (*Kulturstaat*), de sustentar la idea de una ciencia libre, y le obliga, por tanto, a configurar su acción positiva de tal manera que se prevenga con un fin de protección y de promoción un vaciamiento de contenido de la garantía de libertad».

el Departamento, mediante las cuales se lleva a cabo la organización y programación general de la docencia *a fin de garantizar el cumplimiento de los fines educativos de la enseñanza universitaria, a los cuales sirve también el reconocimiento de la libertad de cátedra*. Hay que señalar, además, que la fijación por el Departamento de un temario o programa general de la asignatura, configurado como una relación objetiva de los temas a tratar, supone también *una garantía de la libertad de estudio del alumno*, que la LRU (art. 2.1) y el TC (S. 26/1987, de 27 de febrero), reconocen como una de las manifestaciones del principio de libertad académica en el ámbito universitario, en virtud de la cual el estudiante universitario, que ha alcanzado ya su madurez, puede participar activa y críticamente en el proceso de su propia formación, siendo libre de orientar ideológicamente su estudio sin que ello se valore negativamente en la calificación de su rendimiento académico. La libertad de estudio comporta la libertad de expresión del alumno y, como reconocen expresamente los Estatutos de varias universidades, «supone dentro del programa de la asignatura la posibilidad de estudiar teorías alternativas» (44). Como contraria a la libertad de estudio del alumno ha de considerarse la imposición por el profesor a los alumnos de sus ideas y convicciones, bien

---

Por lo que respecta a la organización de la universidad, esta construcción le lleva al TC a declarar que «el legislador debe garantizar a través de medidas organizativas apropiadas, que en la medida de lo posible la libre actividad científica (de los profesores) no se vea perturbada ni obstaculizada por la actuación de los otros estamentos», de tal forma que, aunque el artículo 5.3 LFB no impone ningún tipo concreto de organización universitaria, siendo perfectamente constitucional el sistema organizativo de la *Gruppenuniversität* o universidad con participación de todos los estamentos, de la «decisión valorativa» que este precepto contiene, en relación con el principio de igualdad también garantizado constitucionalmente (art. 3.1 LFB) y que —en su sentido material como obligación de diferenciación entre situaciones distintas— exige tomar en cuenta la especial responsabilidad y posición de los profesores en la universidad, se deriva que el estamento de los profesores debe poseer una «influencia determinante» (*massgebender Einfluss*) en la adopción por los órganos universitarios de decisiones que afecten de forma inmediata a la docencia. Esta exigencia no se cumple, a juicio del TC, en la Ley recurrida, en cuanto en la composición de los órganos de la Facultad y de Departamento que establece los profesores poseen el 50 por 100 de los votos, mientras que a los asistentes y estudiantes se les adjudica el 25 por 100 a cada uno, por lo que en caso de conflicto entre el estamento profesoral y los otros dos se produciría la igualdad de votos, lo que lleva al Tribunal a declarar que en este punto el legislador ha violado los derechos de los recurrentes a la libertad científica en relación con el principio de igualdad. Véase la exposición y el comentario de esta Sentencia por J. L. CARRO, *Polémica y reforma universitaria en Alemania*, ed. Cívitas, Madrid, 1976, págs. 89 y ss.

(44) Así lo declara el artículo 139, f), de los Estatutos de la Universidad de las Islas Baleares (aprobados por RD 1666/1989, de 22 de diciembre). De un modo más detallado, los Estatutos de la Universidad de Alcalá de Henares (aprobados por RD 1280/85, de 5 de junio), reconocen el derecho de los alumnos «a la libertad de estudio, como *derecho equiparable a la libertad de cátedra, que garantiza al alumno su autonomía intelectual, posibilitándole la aceptación o estudio por bibliografía alternativa*, y, si lo cree oportuno, el asesoramiento por profesor que crea conveniente, de aquellas teorías o métodos que por sus componentes, políticos, ideológicos, religiosos, etc., entren en contradicción con la conciencia de cada estudiante. El alumno podrá, en cualquier circunstancia, expresar su opinión, y tendrá derecho a ser evaluado de acuerdo con su trabajo. Sin que ello implique el desconocimiento crítico de otras teorías o alternativas metodológicas» [art. 143, q)].

mediante la exigencia de un único texto, excluyendo la posibilidad de estudio por cualquier otro —que, como declaró el TS en la Sentencia de 10 de febrero de 1989, «coarta la amplitud de enfoques y formación de un criterio propio por los alumnos del nivel universitario»— o bien, lo que viene a ser igual, mediante el establecimiento de un programa que se ajuste a sus concepciones ideológicas o a las páginas de un libro concreto. La fijación por el Departamento del programa de la asignatura, concebido como una relación objetiva de los temas a tratar, contribuye, por ello, a garantizar la libertad académica tanto de los profesores como de los alumnos, posibilitando distintos desarrollos alternativos del mismo.

Los «límites internos» de la función docente en la que se actúa la libertad de cátedra abarcan, de esta forma, una *organización y programación general de la enseñanza en todos sus aspectos*, tanto en cuanto a su contenido, en los términos vistos, como, de igual manera, en lo que respecta al método y a las pruebas de evaluación (45). Se logra así armonizar el ejercicio de esta libertad con las competencias de organización de la docencia que a la universidad corresponden, en uso de la autonomía que la Constitución le reconoce, a fin de garantizar, mediante una adecuada prestación docente, el cumplimiento de los fines educativos que tiene encomendados.

---

(45) Los Departamentos podrían establecer, por ejemplo, atendiendo a las necesidades organizativas del área de conocimiento, un sistema uniforme de evaluación o examen, sin que ello comporte una restricción del derecho a la libertad de cátedra.

