

LA LIBERTAD DE CÁTEDRA Y EL PROFESORADO UNIVERSITARIO ANTE EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ
Profesora Ayudante-Doctor de Derecho Administrativo
emalvarez@uma.es

Universidad de Málaga (España)

Resumen: El alcance y límites del derecho fundamental a la libertad de cátedra y su correlativo derecho también fundamental a la autonomía universitaria han sido establecidos por el legislador y modulados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, el Espacio Europeo de Educación Superior podría constituir una nueva modulación de la libertad de cátedra que necesita de las reflexiones que se aportan en este trabajo.

Abstract: The reach and limits of the fundamental right to the academic freedom for professors and its correlative right also fundamental to the university autonomy have been established by the legislator and adapted to the jurisprudence of the Constitutional Court. However, the European Higher Education Area would be able to constitute a new concept of the academic freedom that needs of reflections that are provided in this work.

Palabras clave: libertad de cátedra, autonomía universitaria, Espacio Europeo de Educación Superior.

Keywords: *academic freedom for professors, university autonomy, European Higher Education Area.*

Sumario: 1. El derecho a la libertad de cátedra y la autonomía universitaria; 2. El ámbito y límites de la libertad de cátedra en la Ley Orgánica de Universidades; 3. La libertad de cátedra y las implicaciones del Espacio Europeo de Educación Superior; 4. El nuevo Estatuto del Personal Docente e Investigador en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior.

1.El derecho a la libertad de cátedra y la autonomía universitaria

La libertad de cátedra, reconocida en el art. 20.1.c) CE, está concretada en el ámbito universitario por la L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) (modificada por la L.O. 4/2007, de 12 de abril), en cuyo art. 2.3 se recoge: “*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 art. 33.2 de la LOU establece: “*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”.

Este derecho fundamental, definido como el derecho de quienes llevan a cabo la función de enseñar a desarrollarla con libertad, ha sido 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. Así, en la STC 5/1981, de 13 de febrero, el Tribunal Constitucional afirmaba 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”*. 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”*. En los centros privados *la libertad de cátedra es tan plena como en los centros públicos, pero ha de ser compatible con la libertad de 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”*.

Siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, la libertad de cátedra tiene una doble vertiente o contenido: negativo y positivo. El contenido negativo implica, según el Tribunal Constitucional, el poder de resistir cualquier mandato de dar a la enseñanza una orientación ideológica determinada. En cuanto al contenido positivo, aunque la sentencia 5/1981, de 13 de febrero, no lo define, de su contexto se deriva que implica que en el nivel educativo superior los planes de estudio no pueden determinar todo el contenido de la enseñanza (a contrario de que *“en los niveles inferiores ese contenido positivo va disminuyendo puesto que son los planes de estudio los que determinan el contenido de la enseñanza”*). Son muchas las cuestiones que todo ello suscita: respecto del contenido negativo al no aclarar el Tribunal qué debe entenderse por orientación ideológica determinada, ¿debemos entender orientación ideológica como sinónimo de ideología política, o el Tribunal está haciendo referencia también a las concepciones científico-académicas, tanto en lo material (contenido de la enseñanza) como en lo formal (forma de enseñar)?. En cuanto al contenido positivo, y, por sentado que la libertad de cátedra en el nivel universitario impide que los planes de estudio determinen todo el contenido de la enseñanza, ¿hay que entender contenido sustantivo o también los objetivos de la enseñanza y la forma de impartirla?. En todo caso es claro que la libertad de cátedra se configura por el Tribunal Constitucional en tensión con toda imposición exhaustiva al docente de qué enseñar, para qué enseñar y cómo enseñar.

Pero en el ámbito universitario, el derecho a la libertad de cátedra no puede entenderse sin su correlativo derecho fundamental a la autonomía universitaria¹ reconocido en el art. 27.10 CE. Según el Profesor SOUVIRÓN MORENILLA², existen dos expresiones de la autonomía universitaria: la “*autonomía académica o de la ciencia*”, al constituir la libertad académica una característica institucional de las Universidades, y la “*autonomía institucional u organizativa*” de las Universidades, que, orientada a la garantía de la primera, sin embargo, no puede predeterminar un único sistema de organización de la Universidad, sino que ésta puede admitir variantes y gradaciones diversas con tal de que esa libertad académica quede garantizada. En cualquier caso, la libertad de cátedra, contextualizada en la libertad académica, conforma la base de la autonomía universitaria. Y es que existe una clara vinculación entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, como dimensión aquélla ligada y añadida a ésta para garantizarla y completarla (STC 55/1989, FJ. 2). De ahí que el TC en la sentencia 212/1993, FJ. 4, señalara: “*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*”. Y en la STC 75/1997: “*La autonomía universitaria es la dimensión institucional de la libertad académica para garantizar y completar su dimensión personal, constituida por la libertad de cátedra. Tal dimensión institucional justifica que forme parte del contenido esencial de esa autonomía no sólo la potestad de autoformación, que es la raíz semántica del concepto, sino también la autoorganización. Por ello 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*”.

Pero, de otra parte, la libertad de cátedra en cuanto expresión de la dimensión personal de la libertad académica, encuentra sus límites en la propia autonomía universitaria. En la STC 179/1996, de 12 de diciembre, se recoge (FJ. 6): “*En la sentencia 217/1992 (F.2) se declaró 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 negativo. Por ello mismo (STC 217/1992, F.3), 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*

¹ La autonomía de las Universidades o autonomía universitaria, entendida como la capacidad de las Universidades para autoorganizarse independientemente de los poderes públicos, ha sido definida por el TC como un derecho fundamental de configuración legal, cuyo contenido será el que el legislador concrete, siempre que respete los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica (es decir, la libertad de enseñanza –libertad de cátedra-, estudio e investigación, o más en concreto, la libertad de ciencia) y reconozca a las Universidades las potestades precisas a tal fin (SSTC 26/1987; 106/1990; 130/1991; 187/1991 75/1997; y 103/2001, entre otras).

² *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*. Ed. Comares, 2002.

corresponde disciplinar la organización de la docencia. En consecuencia, los derechos de los arts. 20.1.c) y 27.10 CE, 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 (STC 106/1990, F.6)”. En suma, la libertad de cátedra, en cuanto libertad intelectual del docente, no desapodera a los centros para disciplinar la organización de la docencia, de modo que aquélla 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 independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario. Ahora bien, ¿puede la autoorganización de la Universidad condicionar imponiéndose en todo caso a la libertad de cátedra del profesor –en lo que antes definimos como contenido positivo-, es decir, imponiéndole el qué, el para qué y el cómo enseñar?

2.El ámbito y límites de la libertad de cátedra en la Ley Orgánica de Universidades

La L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (modificada por la L.O. 4/2007, de 12 de abril), en adelante LOU, desarrolla el derecho fundamental a la libertad de cátedra en el nivel educativo superior. En ella, podemos verificar el planteamiento sintetizado en el apartado anterior: la libertad de cátedra se ejercerá “*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*” (art. 33.2).

Por tanto, la LOU, concretando la doctrina del Tribunal Constitucional, recoge entre los límites de la libertad de cátedra “los derivados de la organización de las enseñanzas en sus Universidades”, lo que además es presupuesto de la autonomía universitaria. Entre esos límites, según el Profesor SOUVIRÓN MORENILLA³, hay que incluir la estructura de los estudios –duración, secuencia, sistemas de verificación de los conocimientos, etc.-, las modalidades formales –ámbito, carácter presencial o no, carga lectiva, etc.- de su impartición, y los objetivos y el marco básico de los contenidos disciplinares a impartir, aunque ciertamente no el método y las opciones científicas sustantivas que pertenecen al núcleo esencial de la libertad de cátedra.

La organización de las enseñanzas como límite a la libertad de cátedra se manifiesta en la regulación de la LOU, en primer término, en el diseño y efectos tanto de las enseñanzas conducentes a títulos de carácter oficial y de validez en todo el territorio nacional, en las que la autonomía de la Universidad se manifiesta en la aprobación de los correspondientes planes de estudio (art.2.2.d)⁴ y art. 34 LOU⁵) y la programación

³ *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*. Ed. Comares, 2002, pág.307.

⁴ Art. 2.2 “*En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende: (...) d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida*”.

⁵ Art. 34. “*Títulos universitarios*.”

docente (art. 9.1 LOU⁶), que a su vez está condicionada por las directrices generales que corresponde aprobar al Gobierno (art. 35 LOU⁷), como de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos y diplomas propios de cada Universidad.

La libertad de cátedra queda también limitada en el plano funcional de la impartición de las enseñanzas, donde la libertad de cátedra debe ajustarse al principio de coordinación por el correspondiente Departamento, dentro de cada área de conocimiento (art. 9 LOU). El alcance de la libertad de cátedra en este apartado ha sido precisado por el Tribunal Constitucional: *“Aún reconociendo que la libertad de cátedra no ampara un pretendido derecho de los docentes a elegir entre las distintas asignaturas que se integran en un área de conocimiento, en función de su mayor calificación profesional, y que la organización de la docencia es materia de la competencia de los departamentos universitarios, no cabe descartar que, en ocasiones, el derecho fundamental del art. 20.1.c) CE pueda resultar vulnerado como consecuencia de decisiones arbitrarias por las que se relegue a los profesores, con plena capacidad docente e investigadora, obligándoseles injustificadamente a impartir docencia en asignaturas distintas a las que debieran de corresponderles por su nivel de formación”* (STC 179/1996, de 12 de diciembre, FJ.7).

1. Las universidades impartirán enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional y podrán impartir enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos.
2. Los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional deberán inscribirse en el Registro de universidades, centros y títulos, previsto en la disposición adicional vigésima. Podrán inscribirse otros títulos a efectos informativos. El Gobierno regulará el procedimiento y las condiciones para su inscripción”.

⁶ “Los departamentos son las unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de la universidad, de apoyar las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado, y de ejercer aquellas otras funciones que sean determinadas por los estatutos”.

⁷ Art. 35. “Títulos oficiales.

1. El Gobierno establecerá las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, que serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la universidad.

2. Para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos oficiales, con validez en todo el territorio nacional, las universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la legislación de la misma y lo previsto en el artículo 8 de esta Ley, y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el oportuno plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno. El procedimiento deberá preservar la autonomía académica de las universidades.

3. Tras la autorización de la Comunidad Autónoma y la verificación del plan de estudios que otorgue el Consejo de Universidades, el Gobierno establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el Registro de universidades, centros y títulos.

4. Una vez que el Gobierno haya aprobado el carácter oficial de dicho título, el Rector ordenará publicar el plan de estudios en el Boletín Oficial del Estado y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma”.

3.La libertad de cátedra y las implicaciones del Espacio Europeo de Educación Superior

El marco expuesto hasta aquí sintetiza el ámbito y límites de la libertad de cátedra tal y como –y en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional- la regulación legal de nuestro sistema universitario la había concretado. Pero ante su novedad y evidente alcance, debemos plantearnos ahora si en el llamado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) la libertad de cátedra queda configurada con el mismo ámbito y límites efectivos que hasta ahora, derivados de la autonomía universitaria, o por el contrario, han aparecido nuevos límites o limitaciones, que aunque amparadas en la autonomía universitaria, pudieran afectar o hacer irreconocible el núcleo esencial de la libertad de cátedra.

El Espacio Europeo de Educación Superior, iniciado en 1999 con la Declaración de Bolonia, supone una importante reforma de los sistemas universitarios de 29 países de la UE, con el objetivo principal de construir un marco común de enseñanza superior en Europa, o como también se ha denominado, la “Europa del Conocimiento”. En este contexto, el EEES es un ámbito de integración y cooperación de los sistemas de educación superior, con el objetivo de crear, en 2010, un escenario unificado de niveles de enseñanza en todo el continente, que permita la acreditación y movilidad de estudiantes y trabajadores por todo el territorio europeo. Con estos planteamientos, en la Declaración de Bolonia se establecen los principales objetivos orientados a la consecución de una homologación de la enseñanza superior europea con el fin de fomentar la libre circulación de estudiantes y aumentar el atractivo internacional de la educación europea. Entre esos objetivos, podemos destacar:

- a) Reestructurar el sistema de enseñanza de acuerdo a tres niveles: un primer nivel, con el que se obtendría un título de grado que capacita para el acceso al mercado laboral, un segundo nivel, dirigido a la obtención del título de master y un tercer nivel dirigido a la obtención del título de doctorado, donde el segundo y tercer nivel garantizaría una formación con mayor grado de especialización.
- b) Establecer un sistema común de créditos que permita garantizar que para la obtención de un título todos los estudiantes realizan el mismo esfuerzo.
- c) Implantar un Suplemento Europeo al Título donde se describa con precisión las capacidades adquiridas por el alumno durante sus estudios y permita promover la adopción de un sistema homologable y comparable de titulaciones superiores, con el fin de facilitar las mismas oportunidades de trabajo para todos los egresados.
- d) Fomentar la movilidad de estudiantes y profesores dentro del EEES.
- e) Promover la cooperación europea para garantizar la calidad de los estudios superiores de acuerdo a criterios equiparables.

La progresiva armonización de los sistemas universitarios exigida por el proceso de construcción del EEES ha dado lugar a la promulgación de sucesivas normativas nacionales que configuran el marco legal en el que se sustenta la reforma. En el caso español dicho marco legal está compuesto por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, cuya modificación efectuada por la Ley Orgánica 4/2007,

de 12 de abril, sienta las bases precisas para realizar la profunda modernización de la Universidad española, y el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Pues bien, para verificar el alcance del EEES, en lo que nos ocupa, vamos a analizar las vinculaciones que sobre la enseñanza, y por tanto, la libertad académica y de cátedra, se derivan de la implantación del EEES en España.

La LOU, en su Título VI, establece una nueva estructuración de las enseñanzas y títulos universitarios oficiales (grado, máster y doctorado) que permite reorientar el proceso anteriormente citado de convergencia de nuestras enseñanzas universitarias con los principios dimanantes de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Siguiendo los principios sentados por la LOU, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, profundiza en la concepción y expresión de la autonomía universitaria de modo que en lo sucesivo serán las propias universidades las que crearán y propondrán, de acuerdo con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado; y establece una serie de medidas que flexibilizan la organización de las enseñanzas universitarias, promoviendo la diversificación curricular y permitiendo que las universidades aprovechen su capacidad de innovación, sus fortalezas y oportunidades.

En este contexto, el citado Real Decreto desarrolla la estructura de las enseñanzas universitarias oficiales, de acuerdo con las líneas generales emanadas del EEES y lo previsto en el art. 37 de la LOU, y establece las directrices, condiciones y el procedimiento de verificación y acreditación que deberán superar los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos, previamente a su inclusión en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT)⁸. Las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional se estructurarán en tres ciclos, denominados respectivamente Grado⁹, Máster¹⁰ y Doctorado¹¹ (art. 8 Real Decreto 1393/2007). En ese marco, las enseñanzas universitarias oficiales se concretarán en planes de estudios que serán elaborados por las universidades, con sujeción a las normas y condiciones que les sean de aplicación en cada caso¹²; planes de estudios que habrán de ser verificados por el Consejo de Universidades, que comprobará si los mismos se ajustan a los protocolos de verificación

⁸ Véase el art. 1 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre.

⁹ Las enseñanzas de Grado tienen como finalidad la obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional (art. 9.1 RD del 1393/2007, de 29 de octubre).

¹⁰ Las enseñanzas de Máster tienen como finalidad la adquisición por el estudiante de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional, o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras (art. 10.1 del RD 1393/2007).

¹¹ Las enseñanzas de Doctorado tienen como finalidad la formación avanzada del estudiante en las técnicas de investigación, podrán incorporar cursos, seminarios u otras actividades orientadas a la formación investigadora e incluirá la elaboración y presentación de la correspondiente tesis doctoral, consistente en un trabajo original de investigación (art. 11.1 del RD 1393/2007).

¹² Las directrices para el diseño de títulos de Grado y Máster están recogidas en los arts. 12 a 17 del RD 1393/2007, respectivamente.

y acreditación establecidos por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)¹³.

Estas vinculaciones sobre las enseñanzas universitarias (verificación por el Consejo de Universidades y acreditación de las mismas) no parecen afectar a la libertad de cátedra del profesorado ya que constituyen determinaciones básicas sobre la organización de las enseñanzas, y no entran en el qué, el para qué y el cómo enseñar. Por lo demás, podrían entenderse expresivas de la competencia exclusiva del Estado, recogida en el 149.1.30^a CE, de establecimiento de las condiciones mínimas de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la CE a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia de educación, tal y como justifica la Disposición final primera del propio RD 1393/2007.

Sin embargo, de la Exposición de Motivos del Real Decreto 1393/2007, si que podemos extraer que la organización de las enseñanzas universitarias en el nuevo sistema del EEES va más allá, y que sus planteamientos parecen abordar el qué, el para qué y el cómo ejercer la función de docente, lo que podría constreñir la libertad fundamental de enseñar. Así, podemos leer: “La nueva organización de las enseñanzas universitarias responde no sólo a un cambio estructural sino que además *impulsa un cambio en las metodologías docentes, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante*, en un contexto que se extiende ahora a lo largo de la vida. Para conseguir estos objetivos, en el *diseño de un título deben reflejarse más elementos que la mera descripción de los contenidos formativos*. 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, por tanto, tener *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*”.

Sobre esta base, en la práctica, la renovación de los planes de estudios en el marco del EEES se ha instrumentado a través del procedimiento de verificación de los títulos, en el que se ha otorgado a la ANECA la facultad para establecer y aplicar los protocolos de verificación y acreditación que tienen que cumplir los planes de estudios elaborados por las universidades, manifestación, recordemos de la autonomía universitaria; evaluar los planes de estudios y elaborar el informe de evaluación. Todo ello con unas consecuencias sustantivas nada irrelevantes. De hecho, en el documento elaborado por la ANECA estableciendo los criterios y directrices en los que se basa el proceso de evaluación de las titulaciones oficiales¹⁴, podemos observar cómo el margen de

¹³ El procedimiento de verificación está regulado en el art. 25 del RD 1393/2007.

¹⁴ Publicado en www.aneca.es.

actuación de las Universidades se ha visto claramente limitado. Lo que hace que nos planteemos algunas cuestiones.

1ª. Si la ANECA es un organismo con competencia para delimitar –por las comentadas vías- la organización efectiva de las enseñanzas universitarias, lo más lógico es pensar que así sea y que se trata de una competencia estatal, cuyo fundamento se halla en el 149.1.30ª CE. Pero en tal caso se hecha en falta que todos esos documentos, guías y protocolos aprobados por la ANECA no tengan carácter normativo y no hayan sido publicados en el correspondiente Diario Oficial.

2ª. Ese proceso de evaluación que tienen que pasar los títulos oficiales de grado y máster no es de carácter formal, sino que tiene carácter sustantivo, pues en él se recogen criterios que hacen referencia al contenido de las enseñanzas, obligando, por tanto, a las Universidades en el qué, el para qué y cómo enseñar. Así, los criterios y directrices que se recogen valoran la calidad de los planes de estudio presentados con relación a:

- La relevancia de la justificación del Título.
- La pertinencia de los objetivos generales y competencias.
- La claridad y suficiencia de los sistemas que regulan el acceso y la admisión de los estudiantes.
- La coherencia de la planificación prevista.
- La adecuación del personal académico y de apoyo, así como de los recursos materiales y servicios.
- La eficiencia prevista con relación a los resultados esperados.
- El sistema interno de garantía de calidad encargado de la revisión y mejora del plan de estudios.
- La adecuación del calendario de implantación previsto

Por tanto, si las directrices de la ANECA recogen criterios sustantivos que afectan al contenido de la enseñanza universitaria, en el sentido de obligar a las Universidades a qué debe enseñarse (debe justificarse la relevancia del título que se propone), para qué (deben establecerse los objetivos generales y las competencias que va a adquirir el alumno) y cómo (planificación de las enseñanzas, metodología y evaluación), parece que toda esta reglamentación supone una limitación de la autonomía universitaria y en última instancia de la libertad de cátedra.

Todo ello hace que nos planteemos en que términos se efectúa esa limitación, pues habrá que valorar si deja margen para la resistencia ideológica (contenido negativo del derecho a la libertad de cátedra) y si los planes de estudio dejan un margen de libertad sin determinar todo el contenido de la enseñanza (contenido positivo de la libertad de cátedra), pues si ambas vertientes del derecho se ven afectadas, parece claro que esta libertad fundamental podría quedar vulnerada por estos nuevos mecanismos de la aplicación del EEES. Pero es más, si sólo se ve afectada la vertiente positiva, de tal forma que la libertad para resistir cualquier mandato sobre la orientación ideológica (vertiente negativa) queda respetada, entendemos que se podría estar produciendo un cambio en la concepción del derecho fundamental a la libertad de cátedra en el ámbito universitario, ya que esté quedaría reconocido con la misma intensidad que en los

niveles educativo inferiores, en los que, como vimos, la libertad de cátedra tiene un contenido negativo claro, pero el contenido positivo disminuye 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.

4. El nuevo Estatuto del Personal Docente e Investigador en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior

Las reflexiones hechas hasta el momento nos llevan a plantearnos en este último apartado cómo queda la libertad de cátedra en el borrador del nuevo Estatuto del Personal Docente e Investigador, difundido por el Ministerio de Educación, un documento éste de futuro, de carácter normativo y que establece los derechos y deberes del Personal Docente e Investigador (PDI), y en el que habría que contrastar el alcance de las implicaciones de la libertad de cátedra que hemos abordado.

El último Borrador difundido por el Ministerio de Educación (Borrador del Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades públicas españolas, en adelante EPDI) es de 2 junio de 2009. Del contenido del mismo nos interesa el Capítulo III, dedicado a los derechos y deberes del PDI universitario y del Capítulo IV, dedicado a las funciones del profesorado universitario, el apartado relativo a la actividad docente del PDI.

El EPDI recoge entre los derechos del personal docente e investigador universitario el derecho “*al ejercicio de sus funciones con plena libertad académica, de acuerdo con los derechos fundamentales de libertad de pensamiento y expresión, libertad de investigación y libertad de cátedra y con sujeción a lo previsto en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico*” (art.8.1.a)). Por tanto, hay un reconocimiento expreso a la libertad de cátedra del profesorado universitario. Sin embargo, este reconocimiento parece que queda un poco mermado por el apartado e) del art. 9, donde se recogen los deberes del personal docente e investigador universitario, al establecer el deber a “*impartir enseñanzas dentro de su respectivo ámbito disciplinar utilizando los métodos de enseñanza adecuados para promover el aprendizaje de los alumnos y su evaluación, para la consecución de los objetivos educativos marcados*”. Este deber del profesorado universitario nos plantea algunas dudas, pues ¿quién determina cuáles son los métodos de enseñanza adecuados para promover el aprendizaje de los alumnos y su evaluación, y quién marca los objetivos?¹⁵.

Además, en lo que respecta a las funciones del PDI universitario, el Borrador de Estatuto, teniendo en cuenta su categoría, orientación y régimen de dedicación, recoge las siguientes funciones docentes en el art. 10:

¹⁵ Sobre esta problemática del Borrador ya alertó SOUVIRÓN MORENILLA, J.L., en “El Borrador de Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades españolas”. *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo Estatuto del Personal Docente e Investigador universitario*. Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Lex Nova, 2009.

- a) Planificación, programación e impartición de las materias, asignaturas, cursos o módulos asignados por los órganos competentes de la Universidad, así como el desarrollo de tutorías y demás actividades de orientación y apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes.
- b) Evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes, de acuerdo con la planificación docente que aprueben los órganos competentes de la Universidad y participación en el diseño, desarrollo e implantación de los procesos de innovación educativa.
- c) Participación en el diseño, desarrollo e implantación de materiales virtuales para las enseñanzas a distancia, incorporando adecuadamente estos elementos para apoyar una modalidad docente, básicamente semipresencial o virtual.
- d) Participación en el diseño, propuesta, promoción y desarrollo de actividades formativas no regladas que organice la Universidad, tanto de postgrado, de formación continua, como de extensión universitaria.

Las actividades docentes del PDI, según el borrador de Estatuto (art. 11) comprenden las acciones, tareas y trabajos que suponen la trasmisión del conocimiento y el apoyo para la adquisición de competencias por los estudiantes a través de los procesos formativos. Suponen participar en la impartición de enseñanzas dentro del ámbito de la especialidad disciplinar a que pertenece, en cualquier titulación, reglada o no, y centro de su Universidad. Tales actividades implican, entre otras: a) Docencia presencial: clases teóricas y seminarios, y clases prácticas; b) Tutorías, orientación y atención a los estudiantes, individuales y grupales; c) Dirección, seguimiento y evaluación de prácticas externas (en instituciones y empresas); d) Participación en la elaboración de materias/materiales virtuales, participación como tutor en el seguimiento de los estudiantes que cursen asignaturas semipresenciales o virtuales y en procesos de autoevaluación continua de ese tipo de estudios; e) Dirección, seguimiento y evaluación de trabajos a realizar por los estudiantes en el marco de las materias o asignaturas, individuales y en grupo; f) Dirección de trabajos de fin de Grado o Máster; g) Dirección de tesis doctorales y formación y supervisión de investigadores noveles; h) Preparación de materiales y guías docentes; i) Preparación y realización de exámenes y evaluaciones (continua y final); j) Participación en programas de innovación educativa; k) Participación en actividades de formación continua; l) Participación en la dirección, administración y coordinación académica de las enseñanzas; y m) Gestión y participación en programas de intercambio y movilidad internacionales e interuniversitarios.

Es preciso destacar que las funciones y actividades docentes del profesorado universitario que hemos señalado encuentran conexión con los nuevos valores del EEES, como proporcionar a los alumnos además de conocimientos, competencias a través de un proceso de enseñanza-aprendizaje, basado en las nuevas estrategias y metodologías docentes que da la impresión se quieren generalizar reuniéndolos en este documento que tendrá cuando se apruebe un innegable valor normativo (lo que hasta ahora era bastante cuestionable como hemos visto, pues los criterios y directrices de la ANECA que también inciden sobre estas cuestiones carecían de ese necesario carácter normativo). Entendemos que todos estos nuevos valores del EEES forman parte del cómo enseñar que integra la libertad de cátedra. En cualquier caso, para valorar si el proceso de reforma de la enseñanza universitaria en el que nos hayamos inmersos

vulnera o no este derecho fundamental habrá que plantearse y reflexionar si los nuevos valores de las enseñanzas universitarias limitan el contenido negativo y positivo de la libertad de cátedra del profesorado universitario en el sentido que ha sido expuesto en estas páginas.