

DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA UNIVERSIDAD ¹

Teresa Freixes Sanjuán

Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: *Introducción.*—I. *Marco constitucional e internacional:* 1. Los derechos fundamentales en juego reconocidos directamente por la Constitución. 2. Un derecho de categorización jurisprudencial: derecho fundamental a la autonomía universitaria. 3. El marco interpretativo internacional y europeo. 4. Configuración constitucional del derecho a la educación, la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra.—II. *La categorización de la autonomía universitaria como derecho fundamental por parte del Tribunal Constitucional:* 1. La dimensión institucional de la autonomía universitaria y su transformación en derecho fundamental. 2. La posición constitucional de la autonomía universitaria como derecho preferente.—III. *El conflicto entre la autonomía universitaria y los derechos fundamentales relacionados con la educación:* 1. Elementos jurídicos de la colisión. 2. Los puntos más conflictivos: análisis especial de la confrontación entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.

¹ Este trabajo contiene el texto de la Ponencia presentada al Seminario sobre «Los derechos económicos, sociales y culturales» que se realizó en la Universidad Carlos III de Madrid los días 24 a 26 de abril de 1996, y que fue organizado conjuntamente por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la mencionada Universidad y el Centre d'Estudis de Drets Humans de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Se enmarca en el Proyecto DGICYT PB93-0851 sobre «Integración europea y derechos fundamentales».

INTRODUCCIÓN



LANTEAR hoy día un análisis jurídico sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en la Universidad conduce inevitablemente a poner el dedo en la llaga de una de las mayores contradicciones presentes en nuestro sistema educativo. Toda la comunidad universitaria se encuentra sometida a los efectos producidos por la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha proporcionado a la colisión de intereses presente en el conflicto existente entre, por una parte, el derecho a saber y la libertad de elegir lo que se quiere aprender y donde hacerlo y, por otra, entre los poderes que la autonomía universitaria entendida como derecho fundamental proporciona a las autoridades académicas y el ejercicio de la libertad científica inherente a la concepción institucional de la libertad de cátedra. Además, categorizar un derecho a la educación, con todo su componente prestacional, en el marco universitario, no concebido jurídicamente en la Constitución como de obligada extensión general a toda la ciudadanía, plantea de inmediato el problema de la definición de sus titulares y el examen de las condiciones de ejercicio a que puede ser sometido. También, por otra parte, hay que añadir a este abanico de dificultades, la ubicación constitucional de la libertad de cátedra, situada en un artículo de la Constitución que regula esencialmente las libertades relacionadas con la información y no en el que describe el régimen jurídico de la educación, donde podría haber encontrado con mayor naturalidad jurídica la dimensión que le corresponde.

Si a todo ello añadimos que la situación normal en la que generalmente se encuentran los derechos es la de conflicto, puesto que su ejercicio inevitablemente origina colisiones de diverso sentido, tanto entre derechos como entre derechos y otros intereses constitucionalmente protegidos, completaremos la presentación del marco jurídico en que hay que situar el análisis de los derechos objeto de este trabajo. Afortunadamente la propia Constitución nos marca unas reglas hermenéuticas acerca del tratamiento jurídico que hemos de dar a los derechos fundamentales, obligando a una interpretación conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y convenios internacionales ratificados por España. Y la jurisprudencia, tanto constitucional como europea contribuyen a la descripción de las reglas interpretativas que nos pueden dar pautas para la canalización de los conflictos jurídicos aunque, como veremos, a veces más que colaborar en su disminu-

ción parece que produzcan el efecto contrario y se agudicen más las contradicciones.

Sin embargo, como la labor del jurista, pese a las inevitables dificultades, ha de ser la de buscar respuestas a los conflictos jurídicos, intentaremos describir los elementos necesarios para situar adecuadamente las coordenadas interpretativas de las contradicciones que hemos advertido con relación al derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el ámbito universitario.

I. MARCO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

Por expresa disposición del artículo 10.2 CE, a partir de la interpretación conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre estas materias ratificados por España, obtendremos la configuración constitucional de los derechos objeto de este trabajo, configuración que deberá ser tenida en cuenta tanto por el legislador como por el intérprete jurisdiccional. Ello es así reconocido también por el Tribunal Constitucional cuando nos indica que los tratados internacionales contribuyen a definir el contenido y alcance de los derechos (STC 64/1991), es decir, el perfil exacto de su contenido (STC 281/1991) y por el propio legislador orgánico cuando, en la Ley Orgánica del Poder Judicial se dispone que los jueces deberán interpretar y aplicar las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos (art. 5.1 LOPJ).

Sentados estos criterios interpretativos es, pues, necesario, definir cuáles son los derechos fundamentales presentes en el objeto de este trabajo y en qué forma hemos de interpretarlos de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución. Para ello es necesario señalar que, además de los derechos fundamentales directamente reconocidos por la Constitución, el Tribunal Constitucional ha categorizado la autonomía universitaria como derecho fundamental, introduciendo así un derecho fundamental de configuración jurisprudencial que va a plantear una dimensión distinta al conflicto que se produce entre la autonomía de las universidades por una parte y los derechos directamente reconocidos por la Constitución por otra. Ello va a dificultar aún más, como veremos, la tarea de desentrañar los elementos jurídicos de las colisiones que se producen entre los derechos e intereses en presencia.

1. Los derechos fundamentales en juego reconocidos directamente por la Constitución

La Constitución reconoce directamente en su texto los siguientes derechos:

a) *Derecho a la educación*

Todos tienen derecho a la educación (art. 27.1 CE). Derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE).

b) *Libertad de enseñanza*

Se reconoce la libertad de enseñanza (art. 27.1 CE). Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6 CE).

c) *Libertad de cátedra*

Se reconocen y protegen los derechos: a la libertad de cátedra [art. 20.1. c) CE)]. Nótese que, en este supuesto, el reconocimiento de un derecho que se ejerce en el ámbito educativo se efectúa en el marco de un artículo que no tiene nada que ver con la educación sino que se refiere a lo que podríamos denominar libertades informativas o derechos a la libre expresión o información.

2. Un derecho de categorización jurisprudencial: el derecho fundamental a la autonomía universitaria (STC 26/1987)

En efecto, la Constitución no define a la autonomía universitaria como derecho fundamental sino que dispone que se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca (art. 27.10 CE). Quien, como veremos, ha categorizado a la autonomía universitaria como derecho fundamental, con todas las consecuencias jurídicas de tal categorización, ha sido el Tribunal Constitucional en la sentencia 26/1987, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley de Reforma Universitaria.

3. El marco interpretativo internacional (en aplicación del art. 10.2 CE)

Como ya hemos señalado, según el Tribunal Constitucional, en aplicación del artículo 10.2 CE, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales ratificados por España son normas de necesaria utilización



para obtener el «perfil exacto» o el «contenido y alcance» de los derechos constitucionales. Por otra parte, es necesario tener también en cuenta que uno de estos tratados internacionales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos cuenta con un órgano de garantía, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya misión es la de garantizar los derechos del Convenio al mismo tiempo que proporcionar una interpretación adecuada acerca de los mismos; la jurisprudencia de este Tribunal Europeo es especialmente relevante a los efectos de nuestro sistema constitucional de derechos puesto que, además de tener un efecto interpretativo, según rotunda manifestación del Tribunal Constitucional, origina que la violación de un derecho del Convenio Europeo que también esté reconocido en la Constitución, si se declara tal violación por sentencia del Tribunal de Estrasburgo, se produce al mismo tiempo una violación de la Constitución de obligada reparación por los órganos internos españoles (STC 245/1991). Veamos, pues, cómo se regulan los derechos objeto de este trabajo en estas normas de origen internacional:

a) *Declaración Universal de Derechos Humanos*

Toda persona tiene derecho a la educación... el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (art. 26.1). Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a los hijos (art. 26.3).

b) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye... la libertad de manifestar su religión o sus creencias... mediante... la enseñanza (art. 18.1).

c) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Derecho de toda persona a la educación (art. 13.1). La enseñanza superior debe hacerse, igualmente, accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y, en particular, con la implantación progresiva de la enseñanza gratuita [art. 13.2.c)]. Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del Cuerpo docente [art. 13.2.e)]. Los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora (art. 15.3). Derecho de los padres a escoger centros educativos distintos de los oficiales y a que los hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus convicciones (art. 13.3).



d) *Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza*

Prohibición de discriminaciones que tengan como finalidad o efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza, tanto en relación a personas como respecto de los grupos.

e) *Convenio Europeo de Derechos Humanos*

Toda persona tiene derecho a la libertad de manifestar sus convicciones, por medio de la enseñanza (art. 9.1). A nadie le puede ser negado el derecho a la educación; derecho de los padres a que la educación y la enseñanza sea conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas (art. 2 del Primer Protocolo). Las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos con relación a la enseñanza no se refieren al ámbito universitario, sino al de la enseñanza obligatoria; de ellas se podrían extraer, con los correspondientes efectos interpretativos, diversos principios que sí podrían aplicarse a la enseñanza universitaria, tales como:

– que la libertad ideológica no puede comprender el proselitismo abusivo (Caso Kokkinakis contra Grecia);

– que los funcionarios públicos están protegidos por la libertad ideológica tal como la regula el Convenio Europeo (Caso Kosiek contra Alemania);

– que los castigos corporales pueden ser contrarios al derecho a la integridad física y moral y, en aras del respeto a la libertad ideológica, no pueden ser impuestos bajo amenaza de expulsión de un centro educativo (Casos Campbell y Cosans contra Reino Unido y Kjeldsen, Madsen y Pedersen contra Dinamarca);

– destacar la vertiente prestacional del derecho a la educación, vertiente que no puede comprender una educación que obligue a los poderes públicos a mantener a su costa un sistema de enseñanza determinado (Caso del régimen de la lengua en Bélgica).

f) *Carta Social Europea*

Derecho de formación profesional, por el que los Estados se comprometen a arbitrar medios que permitan el acceso a la enseñanza técnica superior y a la enseñanza universitaria, con base únicamente en el criterio de la aptitud individual (art. 10.1).



g) *Tratado de Unión Europea*

El Tratado de Unión Europea, al mismo tiempo que proclama que los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos constituyen principios generales del derecho comunitario (art. F), reconoce directamente ciertos derechos fundamentales que pueden ser puestos directamente en relación con el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el ámbito universitario. Además, no hay que olvidar el efecto directo y prevalente del derecho comunitario en el sistema jurídico español, así como tampoco el valor interpretativo que tienen a tales efectos las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En consecuencia, los derechos educativos reconocidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos son principios generales del Derecho comunitario (art. F TEU). Y el derecho a la libre circulación de trabajadores (art. 48 TCEE), el libre establecimiento de personas y empresas (art. 52 TCEE) y la libre prestación de servicios (art. 59 TCEE) son derechos fundamentales en el ámbito comunitario. Por otra parte, la educación se contempla en los artículos 126 y 127 del Tratado CEE (referencia especial a la movilidad de estudiantes y profesores y a la política de formación profesional) y la investigación científica y tecnológica se regula especialmente en los artículos 130 F y 130 G destacando especialmente la función de los centros de investigación y las universidades. Además, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha puntualizado, por su parte, diversos aspectos del TUE en relación con la enseñanza y con la autonomía universitaria:

– Los hijos de los trabajadores comunitarios migrantes tienen derecho a las ayudas concedidas para cubrir los gastos de enseñanza y manutención en las mismas condiciones que estas mismas ventajas son concedidas a los propios nacionales (Asuntos Di Leo y Labor Gaal) incluso aunque sean mayores de edad y no estén a cargo de sus padres (Asunto Labor Gaal), incluso en la enseñanza universitaria (Asunto Rubor Gaal y Echternach y Moritz contra Ministro holandés de Educación y Ciencia).

– Las Universidades están sometidas a las condiciones impuestas por la normativa comunitaria respecto de la publicidad de la convocatoria de los contratos públicos (Asunto Universidad Complutense).

– Cuando los planes de estudios exigen aspectos teóricos y prácticos, los estudios prácticos deben entenderse comprendidos en la duración oficial de las enseñanzas si son organizados y controlados por los establecimientos universitarios (Asunto Ulrich Egel contra Colegio Nacional de Arquitectos).

– El derecho comunitario obliga al reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, tanto entre universidades públicas y privadas como entre los distintos Estados miembros, ya que es necesario facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento de ciertas actividades farmacéuticas (Asunto Comisión contra Bélgica).

– El derecho comunitario no se opone a la adopción de medidas de defensa y promoción de las distintas lenguas oficiales en un Estado miembro. Pero estas medidas no pueden ser desproporcionadas a la finalidad perseguida y no pueden comportar discriminaciones en detrimento de los nacionales de otros Estados miembros (Asunto Anita Groener contra Ministerio de Educación y Ayuntamiento de Dublín).

– Los lectores de lengua extranjera de las universidades de los Estados miembros tienen derecho a la igualdad de trato en relación con los demás trabajadores de las universidades, como por ejemplo en la duración de los contratos o la cobertura de la seguridad social (Asunto Allué contra la Universidad de Venecia).

– Un trabajador nacional de otro Estado miembro, que se comprometió en una relación laboral por un período de ocho meses, con el fin de iniciar estudios en el mismo sector profesional en el Estado de acogida, y que no habría sido contratado por el empresario si no hubiera estado ya admitido en la universidad, no tiene derecho a beneficiarse de una asignación por gastos de manutención (Caso Steven Maleom Brown contra Secretario de Estado para Escocia).

– La prohibición de creación de centros de enseñanza privados a los nacionales de otros Estados constituye una violación del derecho comunitario (Asunto Comisión contra Grecia).

– El derecho comunitario prohíbe que se puedan exigir derechos de inscripción complementarios a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros (Asunto Blaizot contra Universidad de Lieja).

4. Configuración constitucional del derecho a la educación, la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra

Una vez examinado el marco internacional que, a los efectos del artículo 10.2 CE debe presidir la interpretación de los derechos reconocidos por la Constitución y, también, su desarrollo normativo, se impone efectuar la configuración constitucional de los derechos objeto de este trabajo:



A) El derecho a la educación, configurado constitucionalmente y de acuerdo con la DUDH y los tratados ratificados por España, comprende:

– Estructura jurídica de derecho subjetivo, acompañado de garantía judicial (art. 53.2 CE). Su carácter objetivo, dimensión institucional reconocida para todos los derechos por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia (por todas, la primera, STC 11/1981), impone obligaciones positivas a los poderes públicos para conseguir su eficacia (STEDH al Caso Plattform «Arzte für das Leben»).

– Función prestacional, a cargo de los poderes públicos en determinados casos, o mediante centros privados según lo dispuesto por las leyes (art. 27 CE interpretado según los textos internacionales y la STEDH al Caso relativo al régimen lingüístico de la educación en Bélgica). El propio Tribunal Constitucional ha reconocido la dimensión prestación del derecho a la educación (STC 86/1987).

– Titularidad del derecho: El derecho de toda persona física a recibir una educación queda reconocido expresamente en la propia Constitución (art. 27.1 CE). Cuando se trata de la educación universitaria, a falta de mayores precisiones constitucionales al respecto, ya hemos constatado que los textos internacionales imponen como único criterio de acceso a la misma, los méritos y aptitudes del candidato. El derecho comunitario, por su parte, tal como hemos examinado, impone la igualdad de trato entre nacionales de Estados miembros de la Unión con relación a las ventajas o ayudas que puedan concederse a la educación universitaria.

– Objeto o contenido: El objeto o contenido del derecho puede identificarse con bien jurídico o los intereses jurídicos protegidos, tal como ha manifestado el Tribunal Constitucional (STC 11/1981, reiterada en toda la jurisprudencia posterior). En el caso del derecho a la educación, la propia Constitución afirma que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (art. 27.2 CE).

– Garantía específica institucional: En la Constitución se configura un instituto jurídico de protección dirigido a conferir la efectividad del derecho, es decir, del derecho de todos a la educación, considerando que conseguir su efectividad es obligación de los poderes públicos, a través de los siguientes medios: la programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes (art. 27.5 CE). Por otra parte, el derecho a la educación tiene las garantías generales derivadas del marco general constitucional y de los artículos 53 y 54 CE.

– Ejercicio del derecho a la educación: El ejercicio de los derechos fundamentales es descrito por el Tribunal Constitucional como el establecimiento de los procedimientos para hacer efectivo el derecho (SSTC 11/1981 y 160/87). Con relación al derecho a la educación podemos destacar, en este sentido, las siguientes previsiones constitucionales: enseñanza básica obligatoria y gratuita (art. 27.4 CE); intervención de profesores, padres y en su caso los alumnos, en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (art. 27.6 CE); ayuda de los poderes públicos a los centros docentes que cumplan los requisitos que la ley establezca (art. 27.9 CE). La gratuidad es garantizada por la Constitución en la educación básica, que también deberá ser obligatoria, haciéndose una referencia en los textos internacionales a una progresiva implantación de la gratuidad en la enseñanza superior. Los textos internacionales hacen referencia a la necesidad de implantar un sistema adecuado de becas o ayudas en todos los niveles de la enseñanza, que, en aplicación del derecho comunitario, deben concederse en igualdad de condiciones con independencia de la nacionalidad si se trata de ciudadanos europeos. El derecho comunitario amplía el alcance territorial del ejercicio del derecho a la educación en todo el territorio de la Unión Europea e introduce la investigación universitaria en el marco de los objetivos de la Comunidad.

– Límites al derecho a la educación: Según ha destacado el Tribunal Constitucional, los derechos constitucionales no son absolutos sino que pueden estar sometidos a límites los cuales, a su vez, se hallan también sometidos a ciertas limitaciones para poder considerarlos compatibles con la Constitución (SSTC 179/1986 y 214/1991, entre otras). Además, desde sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional ha distinguido entre límites generales y límites específicos (STC 11/1981). En el caso del derecho a la educación los límites específicos van a consistir en el establecimiento de controles por parte de los poderes públicos: inspección y homologación del sistema educativo con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8 CE). Pero, además, con carácter general, el derecho a la educación también puede verse limitado por el ejercicio de otros derechos constitucionales o por lo dispuesto en las leyes o en los tratados internacionales compatibles con su configuración constitucional (injerencias previstas por la ley, necesarias en una sociedad democrática para conseguir finalidades legítimas y proporcionales a la finalidad perseguida, según jurisprudencia constante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; recordemos que para el TC, la violación de un derecho fundamental declarada por el TEDH, cuando este mismo derecho se reconozca tanto en el Convenio Europeo como en la Cons-



titución, constituye una violación de la Constitución que debe ser reparada por los órganos internos –STC 245/1991–).

El Tribunal Constitucional ha complementado la configuración constitucional del derecho a la educación en la Universidad a partir de los siguientes criterios hermenéuticos:

– El derecho a la educación asegura el acceso al centro docente, pero impone al que lo ejerce someterse a los deberes y obligaciones correspondientes; ello origina que el alumno se encuentre sujeto a sanciones disciplinarias si incumple sus deberes docentes (Providencia TC 146/1993).

– El derecho a la educación conlleva, con relación a las personas que se encuentren recluidas en centros penitenciarios, la articulación del procedimiento que, con las garantías y cautelas necesarias, haga posible las pruebas y exámenes, pero nunca es motivo para obtener una libertad transitoria, cuyo otorgamiento se regula en la ley penitenciaria (Auto TC 855/87).

B) La libertad de enseñanza, configurada constitucionalmente y de acuerdo con la DUDH y los tratados ratificados por España, comprende:

– Estructura jurídica de derecho subjetivo, garantizado judicialmente (art. 53.2 CE). Su naturaleza objetiva la relaciona con la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 CE.

– Función de creación de una esfera de autonomía frente a los poderes públicos (a partir de la regulación efectuada por los textos internacionales).

– Titularidad del derecho: todas personas físicas y, cuando se refiere a la creación de centros docentes, también las personas jurídicas, a tenor del artículo 27 CE.

– Contenido de la libertad de enseñanza: A partir del artículo 27 CE, interpretado de conformidad con los tratados internacionales ratificados por España cabe concluir que la libertad de enseñanza tiene como intereses jurídicos protegidos la libertad de creación de centros docentes, en todos los niveles educativos, incluyendo la enseñanza universitaria; la libertad de circulación de los enseñantes y de establecimiento de centros educativos en el ámbito territorial de la Unión Europea; el derecho de los padres a escoger centro docente y a que sus hijos reciban la enseñanza conforme a sus propias convicciones (dado que en España el acceso a la Universidad se realiza por parte de mayores de edad, cabe concluir la exclusión de este derecho del objeto de este trabajo). Por otra parte, hay que recordar que, tal como ha sido expuesto anteriormente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera contrario al Convenio el proselitismo abusivo.



– Ejercicio de la libertad de enseñanza: condicionado al respeto de los principios constitucionales, según dispone el artículo 27.6 CE. Esta libertad, según el Tribunal Constitucional, comporta el derecho a establecer un ideario o proporcionar un carácter propio a los centros docentes, derecho que a su vez estará limitado por el respeto a los demás derechos constitucionalmente reconocidos (STC 5/1981).

– Garantía específica de la libertad de enseñanza: Ayuda de los poderes públicos a los centros docentes que cumplan los requisitos que la ley establezca (art. 27.9 CE). También le alcanzan las garantías generales derivadas del marco general constitucional y de los artículos 53 y 54 de la Constitución.

– Límites específicos a la libertad de enseñanza: intervención de profesores, padres y en su caso los alumnos, en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (art. 27.6 CE). Los límites generales hemos de deducirlos del conflicto con otros derechos constitucionales o de las leyes o tratados internacionales compatibles con la configuración constitucional, interpretados de conformidad con el escrutinio establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

C) La libertad de cátedra reconocida por la Constitución puede encontrar su homólogo en los textos internacionales a través de la protección que en ellos se da a la libertad de enseñanza, interpretada como libertad de manifestar las creencias o convicciones en el ámbito de la enseñanza, así como en la necesidad de respetar la libertad para la investigación científica y la actividad creadora. El reconocimiento constitucional de la libertad de cátedra, efectuado en el artículo 20 CE, cuyo objeto está constituido por la libertad de expresión y el derecho a la información, y no en el artículo 27 CE en el que se regulan el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, impone, tal como ha advertido el Tribunal Constitucional, una interpretación conjunta de los artículos 20 y 27 CE. Esencialmente, la libertad de cátedra comprende:

– Estructura jurídica de derecho subjetivo, con garantía judicial (art. 53.2 CE). Su carácter objetivo permite dotarla de un carácter institucional como garante del progreso intelectual y científico, tal como ha venido siendo reconocida a lo largo de toda su historia como tal derecho, asegurando de esta manera la no injerencia de factores externos al propio derecho.

– Función: Según los textos internacionales tiene una función de crear para sus titulares una esfera de autonomía frente a todos (frente a poderes públicos, órganos o instituciones públicas y también frente a particulares).

– Titularidad del derecho: A tenor de los textos internacionales, toda persona que enseñe.

– Objeto o contenido: la libertad de explicar, de crear intelectualmente y de investigar en el ámbito de la enseñanza. Pese a estar relacionada con la libertad de expresión e información y con la libertad religiosa e ideológica, su categorización constitucional como derecho concreto y específico, obliga a dotarle de un contenido propio, separado del resto de derechos constitucionales y que permita diferenciarla de ellos, puesto que, al tratarse de un derecho, necesariamente ha de tener una naturaleza jurídica distinta y diferenciada que permita identificarle como tal derecho diferenciándolo a su vez de otros derechos que pueden estarle relacionados pero que son distintos (STC 11/1981). Es por ello que la libertad de cátedra ha de comprender facultades positivas, como la proyección docente de la creación intelectual y de la investigación, al mismo tiempo que negativas, en el sentido de impedir imposiciones que vulneren las potestades de acción en que consiste tal derecho.

– Ejercicio de la libertad de cátedra: El ejercicio de un derecho cuya dimensión más relevante es la intelectual, puesto que su contenido esencial vendría determinado por la libertad de creación científica y la libertad de transmisión de esta creación, difícilmente puede verse regulado a través de la instauración de procedimientos. Nos hallamos ante un derecho de ejercicio directo que sí puede ser sometido a límites, pero que no puede en sí mismo ser objeto de requisitos procedimentales.

– Garantía institucional específica: los textos internacionales obligan a los Estados a mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. Asimismo goza de las garantías generales derivadas del marco general constitucional y de los artículos 53 y 54 de la Constitución.

– Límites a la libertad de cátedra: En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se advierte que los límites a la libertad de cátedra pueden estar originados desde un doble nivel. Por una parte, por el nivel educativo en el que se ejercite, considerando que esta libertad será menor en los primeros niveles de la enseñanza y mayor a medida que nos acerquemos a niveles superiores; por otra, también ha de tenerse en cuenta el carácter público o privado del centro educativo, ya que en los centros privados, la libertad de enseñanza comporta el derecho a establecer un ideario educativo, dentro del respeto a los principios constitucionales, y este ideario puede también constituir un límite específico a la libertad de cátedra del docente (STC 5/1981).

Ni la Constitución ni los textos internacionales aportan otros elementos configuradores de esta libertad. Hemos de entender, por lo tanto, que la libertad de cátedra puede estar sometida a los límites generales derivados de los

otros derechos constitucionales o aquellos previstos por la ley o los tratados internacionales que sean compatibles con su configuración constitucional (tener especialmente en cuenta el escrutinio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de la compatibilidad de los límites con el Convenio Europeo).

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha abordado la libertad de cátedra, otorgándole la siguiente categorización:

– La libertad de cátedra, en su dimensión individual consiste en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusiva pero sí predominantemente negativo (SSTC 5/1981, 217/1992).

– La libertad de cátedra presupone y precisa, de una organización de la docencia y de la investigación que la haga precisa y la garantice; este presupuesto se materializa en el derecho a la autonomía universitaria (STC 217/1992 y Auto TC 42/1992).

– La libertad de cátedra no significa que los centros docentes queden desapoderados de las competencias legalmente reconocidas para disciplinar la organización de la docencia y ello en la forma que consideren más adecuada (Autos TC 817/1985 y 360/1989 y STC 217/1992); en este sentido, para el TC, la regulación de la función examinadora entra cabalmente en esa facultad de autoorganización de los centros docentes (STC 217/1992).

– La elaboración del temario a exigir a los alumnos para valorar o enjuiciar los conocimientos necesarios para alcanzar una determinada titulación no puede ser subsumido en la libertad de cátedra (STC 217/1992). En esta sentencia, el TC deslinda entre la capacidad de enseñar y la de examinar, entendiendo que la primera está comprendida en la libertad de cátedra mientras que la segunda excede del contenido de la misma.

II. LA CATEGORIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La autonomía universitaria no se define expresamente como derecho fundamental ni por la Constitución ni por los tratados internacionales (estos últimos ni tan siquiera la mencionan). En la Constitución se dispone que se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca (art. 27.10 CE). Su categorización como derecho fundamental se debe a

la sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Reforma Universitaria (STC 26/1987).

1. La dimensión institucional de la autonomía universitaria y su transformación en derecho fundamental

Partiendo de esta categorización, el TC, a lo largo de su jurisprudencia, configura la autonomía universitaria en el siguiente sentido:

– La autonomía universitaria es, para el TC, indudablemente un derecho fundamental como «realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la Constitución» (STC 26/1987). Los argumentos que el TC utiliza para fundamentar esta categorización son los siguientes: su ubicación en el texto constitucional (sección 1.^a del capítulo 2.^o del título I), los debates en la constituyente y su fundamento en la libertad de cátedra (SSTC 26/1987 y 55/1989). El TC rechaza la definición de la autonomía universitaria como garantía institucional, posición defendida por buena parte de la doctrina y manifestada en los votos particulares de los Magistrados Díez-Picazo y Rubio Llorente a la sentencia 26/1987. Los argumentos del TC son discutibles: En primer lugar, porque no todo aquello que se encuentra dentro de la sección 1.^a es un derecho fundamental; en segundo término porque, repasados los debates parlamentarios en la constituyente, y recordando que constituye un principio de interpretación jurídica irrefutable el que una vez aprobada una norma ésta se desprende de la voluntad de su autor, nos encontramos con que no existió tal unanimidad en la constituyente puesto que, frente a la referencia a la consideración de la autonomía universitaria como derecho (justificación a enmiendas de la Minoría Catalana y UCD al Anteproyecto constitucional), aparecen en torno a ella consideraciones respecto de su alcance como garantía institucional de la libertad de cátedra o libertad académica en las discusiones en el Senado (senadores vascos, senador Martín Retortillo); por último, sus relaciones con la libertad de cátedra son, como veremos posteriormente, mucho más amplias que las que describe el TC, al considerar que la autonomía universitaria se fundamenta en la libertad académica o libertad de cátedra del artículo 20.1.c) de la Constitución.

– Estructura jurídica: derecho fundamental reconocido por la Constitución pero de configuración legal (SIC 26/1987). Una vez fijado el marco legal, la universidad tiene plena capacidad de decisión (SSTC 130/1991 y 187/1991). Como tal derecho fundamental tiene dos vertientes, subjetiva y objetiva dificultosamente configuradas, como veremos, por el TC como vertiente indivi-

dual e institucional de la libertad de ciencia y de la libertad de cada Universidad (SSTC 26/1987 y 106/1990).

– **Función:** Asegurar el respeto a la libertad académica, es decir a la libertad de enseñanza y de investigación frente a todo tipo de injerencias externas (STC 106/1990).

– **Titularidad del derecho fundamental a la autonomía universitaria:** Las Universidades, entendidas como cada universidad en particular y no el conjunto de las mismas (STC 26/1987). Esta titularidad concreta excluye que los órganos de la Administración, cualesquiera que ellos sean, no están legitimados para ser ellos quienes aleguen la violación del derecho fundamental a la autonomía universitaria (Auto TC 12/1990).

– **Contenido:** Como principio general el TC destaca que la categorización como derecho fundamental impone al legislador el respeto al contenido esencial de la autonomía universitaria (SSTC 26/1987, 55/1989). Para el TC el contenido esencial de la autonomía universitaria coincide, en términos generales, con las potestades enumeradas en el artículo 3.2 LRU (STC 187/1991). Este artículo, es considerado por el TC como parámetro de constitucionalidad (STC 106/1990), interpretando de este modo la Constitución conforme a las disposiciones legales, en lugar de interpretar las leyes de conformidad con la Constitución. En aplicación de este criterio, específicamente, el TC considera incluidas en el contenido de la autonomía universitaria las siguientes potestades:

– Las Universidades son titulares de una potestad de autonormación, que las faculta para dotarse de su propia norma de funcionamiento (STC 130/1991). Esta capacidad de autonormación comporta que, cuando el Ministerio de Educación realice el control habilitado por la ley sobre sus Estatutos, este control tenga que ser meramente de legalidad, sin que quepa ejercitar sobre los mismos un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria (STC 55/1989).

– Las Universidades tienen capacidad para adoptar sus símbolos (STC 130/1991).

– Las Universidades pueden crear estructuras específicas de investigación o de docencia (departamentos, institutos...) dentro de las coordinadas básicas definidas (STC 156/1994).

– Las Universidades pueden elaborar y aprobar los planes de estudio y de investigación dentro de los límites fijados por el Estado para la obtención de títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional (STC 187/1991).



– Las Universidades podrán seleccionar el personal docente e investigador con el único límite que impone la condición funcionarial (STC 82/1994).

Hasta este punto, el TC no hace otra cosa que reafirmar o puntualizar las disposiciones comprendidas específicamente en el artículo 3.2 LRU. Sin embargo, este mismo artículo contiene una cláusula de apertura mediante la cual puede considerarse, a tenor del criterio del TC sobre el contenido esencial de la autonomía universitaria, que también es contenido esencial de la autonomía universitaria cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1 LRU el cual, a su vez, define en forma amplia las funciones de la Universidad (creación y desarrollo de la cultura, preparación para el ejercicio de actividades profesionales, apoyo al desarrollo cultural social y económico del Estado y de las Comunidades Autónomas y la extensión de la cultura universitaria); con este criterio hermenéutico, el TC asegura una interpretación extensiva al contenido esencial de la autonomía universitaria, dentro del cual puede tener cabida todo aquello que las Universidades pretendan situar dentro de su campo de acción. A partir de estos criterios, el TC considera incluidas en la autonomía universitaria, cuestiones como las siguientes:

– Las Universidades pueden establecer un sistema electoral diferenciado para la elección de un sector de miembros de la Universidad: en este caso, mayoritario y con listas para los alumnos, proporcional y abierto para los otros sectores (STC 217/1992).

– Las Universidades pueden, en sus Estatutos, atribuir a los Departamentos la fijación de los temarios para los exámenes (STC 217/1992).

– Las Universidades pueden obligar a profesores funcionarios a impartir asignaturas que no son aquellas para las cuales se ha opositado (Auto TC 22/1992).

– Ejercicio: Siendo la autonomía universitaria un derecho fundamental de configuración legal, y siendo las Universidades corporaciones de derecho público que actúan a través de los órganos de que se doten en virtud de su potestad de autonormación, el ejercicio de este derecho se realizará por tales órganos de acuerdo con lo dispuesto por las leyes y por los estatutos de la Universidad (STC 121/1993). Por otra parte, en virtud del artículo 27.7 CE, los profesores, los padres y, en su caso los alumnos, tienen derecho a intervenir en el control y la gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos propios, centro de los cuales se encuentran las Universidades; en este sentido el TC considera que la Constitución instaura una fórmula extremadamente amplia que deja a la apreciación del legislador, con el límite del respeto al con-

tenido esencial del derecho (STC 55/1989), tanto que ha de entenderse por tales centros como la definición de los términos, el alcance, el procedimiento y las consecuencias que hayan de darse a la intervención en el control y gestión (SSTC 5/1981, 47/1990 y 121/1993).

– Límites de la autonomía universitaria: Reiteradamente el TC señala que este derecho tiene sus límites en:

– otros derechos fundamentales, la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras o las limitaciones propias del servicio público que desempeña (SSTC 55/1989, 106/1990, 187/1991, 26/1987 y 156/1994); en este contexto no es contrario a la autonomía universitaria que se pueda fijar por decreto el número mínimo de profesores funcionarios a tiempo completo necesario para poder constituir un departamento universitario (STC 196/1994);

– el estatuto funcional del profesorado universitario, que comporta la fijación por el Estado de los modos de acceso, los sistemas de provisión de vacantes o las distintas situaciones administrativas del profesorado de las Universidades (STC 82/1984);

– las sentencias judiciales aplicando Convenios colectivos en vigor (Providencia TC 28/1994);

– la potestad del Estado para inspeccionar y homologar el sistema educativo, potestad que comporta la introducción obligatoria de asignaturas concretas en los planes de estudio en aplicación de Tratados internacionales (STC 187/1991);

– las competencias de las Comunidades Autónomas en el marco de lo dispuesto por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía (SSTC 26/1987, 146/1989, 106/1990); esta limitación comporta que no vulnere la autonomía universitaria la reorganización universitaria efectuada legalmente por la Comunidad Autónoma, aunque ello incluya cambios de adscripción de centros entre distintas universidades con el correspondiente transvase de profesores (SSTC 106/1990 y 132/1990).

2. La posición constitucional de la autonomía universitaria como derecho preferente

De esta configuración como derecho fundamental, que por sí solo únicamente originaría la posición de la autonomía universitaria como derecho y, consiguientemente, se le tendría que dar el tratamiento jurídico propio de esta condición, el Tribunal Constitucional va a construir para la autonomía univer-



sitaria una posición de derecho preferente, e incluso prevalente, con relación a los otros derechos educativos del ámbito universitario.

En efecto, no obstante el reconocimiento de la existencia de límites en el derecho fundamental a la autonomía universitaria, el TC considera que los Estatutos de las Universidades se mueven en un ámbito de autonomía tal, que el contenido de la ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto estatutario y, como consecuencia, los Estatutos de las Universidades sólo pueden ser considerados ilegales si contradicen frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria.

De esta forma, para el Tribunal Constitucional, es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal (STC 55/1989) aunque ello suponga dar prioridad a la regulación de los Estatutos de las Universidades y relegar el ejercicio de otros derechos e intereses que puedan resultar en conflicto con dicha regulación. El TC instaura con ello el principio de interpretación más favorable con relación a la autonomía universitaria, principio que origina la consideración de la autonomía universitaria, que es un derecho fundamental de configuración jurisprudencial no reconocido directamente como tal por la Constitución, como un derecho o libertad preferente que goza de mayor protección o eficacia que otros derechos o libertades fundamentales reconocidos directamente como tales por el propio texto constitucional. De ahí que, por ejemplo, la libertad de cátedra sólo tenga como ámbito de ejercicio, según la jurisprudencia constitucional, el espacio que le permita el ejercicio del derecho a la autonomía universitaria. Para el TC no se produce un conflicto o colisión que tenga que dirimirse a través del balanceo de los intereses en litigio sino que el conflicto se resuelve «a priori» en favor de uno de los derechos en colisión, en este caso el derecho a la autonomía de las Universidades. Este conflicto es el que va a constituir el objeto de la última parte de este trabajo.

III. EL CONFLICTO ENTRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN: EXAMEN ESPECIAL DEL CONFLICTO CON LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

Desde un principio ya hemos advertido que la situación jurídica normal de los derechos fundamentales revierte en el análisis del conflicto originado por los diversos intereses en presencia. La realidad social es compleja y los distintos bienes jurídicos constitucionalmente relevantes plantean necesaria-

mente colisiones que deben resolverse en el marco de los principios y las reglas constitucionales.

En este contexto no debe, pues, extrañar que la autonomía de las Universidades entre en colisión con el derecho a la educación o la libertad de enseñanza.

Por una parte, es evidente que las Universidades pueden, en ejercicio de su autonomía, establecer ciertos criterios o procedimientos de acceso; pero también hemos visto cómo los tratados internacionales únicamente limitan el acceso a la Universidad con relación a la capacidad intelectual del alumno. Y, con relación a las condiciones de ejercicio del derecho a la educación en la Universidad, teniendo en cuenta el carácter prestacional del derecho, la autonomía de las Universidades presenta diversos niveles de colisión con los intereses subyacentes a la permanencia en las mismas o al establecimiento de las correspondientes tasas o de una política de becas o ayudas al estudio; en efecto, si bien la Constitución no establece criterios al respecto, los tratados imponen, por una parte, el respeto a la capacidad intelectual del alumno como único criterio para estar en la Universidad y, por otra parte, pese a que no garantizan la gratuidad, indican una tendencia a la misma la necesidad de instaurar un sistema de ayudas o becas para que las personas sin capacidad económica, o sin capacidad económica suficiente, no se vean impedidas para realizar estudios universitarios si tienen capacidad intelectual para ello.

Desde otro orden de consideraciones, también la libertad de enseñanza está planteando conflictos con la autonomía universitaria, tanto desde la perspectiva individual concretándose en la libertad de cátedra (que analizaremos en último lugar) como desde una vertiente institucional, al no situar en pie de igualdad y competitividad a los sectores público y privado, no en cuanto al reconocimiento de las universidades privadas, sino con relación a la equiparación real de las condiciones de la enseñanza y la investigación, equiparación que dista mucho de la que se ha producido en países de nuestro entorno.

Existen, pues, inevitables colisiones entre los derechos a la educación, la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra y la autonomía universitaria. El punto quizás más conflictivo en la actualidad, y ello parece ser así a tenor de los recursos que le llegan al Tribunal Constitucional, se sitúa en torno al conflicto entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, y a ello vamos a dedicar el último apartado de este trabajo. Pero antes, dado que se trata de un conflicto entre derechos fundamentales, a tenor la configuración que el TC ha dado a la autonomía universitaria, es necesario precisar, aunque brevemente, cuál ha sido la posición hermenéutica del Tribunal Constitucional con relación al conflicto entre derechos fundamentales o entre derechos y bienes constitucionalmente reconocidos.



1. Elementos jurídicos de la colisión

Como venimos repitiendo a lo largo de este trabajo, la colisión entre derechos fundamentales o entre derechos y bienes de relevancia constitucional, constituye la situación jurídica habitual en el ejercicio de los derechos. Esta situación de conflicto necesariamente provoca limitaciones en el ejercicio de los derechos en colisión, puesto que cada uno de ellos pretende su efectividad y, al pretenderla, realiza injerencias en el ámbito de ejercicio de los otros derechos presentes en el conflicto.

Cuando se presenta un conflicto entre derechos constitucionales, el Tribunal Constitucional mantiene generalmente la exigencia de ponderación o búsqueda de equilibrio entre los derechos en conflicto, abandonando con ello la posición que en su primera jurisprudencia había adoptado tratando de configurar una serie de libertades preferentes, preferencia cuya determinación «a priori» resulta contradictoria con la regulación de los derechos efectuada por la Constitución. En efecto, la Constitución, que organiza los derechos en dependencia de las garantías que la constituyente les quiso atribuir, no permite efectuar listas de derechos que permitan construir una posición de preferencia de unos sobre otros y ello por varias razones: En primer lugar, porque, además de atribuirles garantías en dependencia de su ubicación constitucional, la Constitución introduce garantías específicas a los derechos que varían el grado de protección que inicialmente les había otorgado; y en segundo lugar, porque al obligar a una interpretación de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y convenios ratificados por España, la Constitución introduce nuevos criterios interpretativos y garantías adicionales, incluso de carácter jurisdiccional, que vuelven a incidir en la intensidad de la eficacia de cada derecho constitucional. No podemos, pues, considerar que en la Constitución se configuren derechos preferentes y hay que entender que todos ellos se sitúan en la misma posición constitucional.

Como consecuencia, el mismo Tribunal Constitucional ha elaborado una jurisprudencia, mayoritariamente seguida en la actualidad, a partir de la cual hay que efectuar una ponderación o búsqueda del equilibrio entre los derechos en conflicto y ello con relación al caso concreto, de tal forma que no se puede sacrificar totalmente ninguno de los derechos objeto de la colisión (por todas, STC 199/1987). Tal afirmación del Tribunal Constitucional supone, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales, que las limitaciones a los derechos derivadas de la ponderación de la colisión, respeten el contenido esencial de los derechos objeto del litigio, de tal forma que queden salvados los bienes

jurídicos esenciales subyacentes a los mismos y que ninguno de los derechos, pese a los límites introducidos, pueda llegar a ser desnaturalizado.

Pero, además, pueden producirse conflictos entre derechos constitucionales y bienes jurídicos relevantes, es decir, una colisión entre derechos e intereses sociales especialmente protegidos. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que entre derechos y bienes jurídicos existe una relación de jerarquía, es decir, que existen ciertamente fines sociales que deben considerarse como superiores a algunos derechos individuales, pero debe tratarse de fines sociales que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos, y la prioridad debe resultar de la propia Constitución (STC 22/1984). En caso contrario, es decir, si los bienes jurídicos en conflicto con los derechos no están constitucionalmente reconocidos, o, si incluso estándolo, no se desprende de la Constitución que deban primar sobre algún o algunos derechos, deberá entonces afirmarse la necesaria supremacía de los derechos constitucionales.

Así, pues, en el terreno que nos ocupa, tratándose de un conflicto entre derechos fundamentales, es necesario ponderar los elementos integrantes de los intereses en conflicto en el caso concreto, sin que se pueda atribuir un carácter preferente a ninguno de los derechos constitucionales en presencia. Distinto sería el caso si el Tribunal Constitucional no hubiera atribuido a la autonomía universitaria la naturaleza jurídica de derecho fundamental, puesto que entonces la autonomía universitaria hubiera sido un interés constitucionalmente relevante. Pero la consolidación de la autonomía de las Universidades como derecho fundamental nos plantea un conflicto entre derechos, especialmente con la libertad de cátedra, que es necesario resolver atendiendo a los criterios mantenidos por el Tribunal Constitucional. A ello vamos a dedicar las líneas que siguen.

2. Los puntos más conflictivos: análisis especial de la confrontación entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra

Ya hemos apuntado que el conflicto que con mayor frecuencia ha aparecido en la jurisprudencia constitucional es el producido con la colisión entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. A lo largo de esta jurisprudencia el Tribunal, lejos de aplicar las reglas de la ponderación que él mismo exige a los demás conflictos entre derechos fundamentales, de tal forma que ninguno de los derechos en conflicto resulte desnaturalizado o de imposible ejercicio, otorga un lugar preferente a la autonomía universitaria que ha originado la desnaturalización de la libertad de cátedra.

En efecto, en sus sentencias, recordemos, el TC dispone que los temarios y los exámenes son competencia de los departamentos universitarios, permite que los departamentos y las facultades imponer a profesores funcionarios la impartición de asignaturas distintas a aquellas que fundamentaron su condición de tales, e incluso afirma que la Constitución configura a la autonomía universitaria con tal amplitud que, los Estatutos de las Universidades sólo pueden ser considerados ilegales si contradicen frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, salvando la constitucionalidad de cualquier norma estatutaria susceptible de recibir cualquier interpretación que quepa considerar como legal. En este sentido, y siendo consecuentes con esta interpretación, cualquier conflicto entre libertad de cátedra y autonomía universitaria, en el momento en que quepa encontrar una interpretación favorable a los Estatutos de las Universidades, deja prácticamente sin efecto la posibilidad de ejercicio de la libertad de cátedra, desposeyéndola además de los elementos de autonomía y carácter objetivo que le son propios como tal derecho fundamental.

¿Por qué el Tribunal Constitucional llega a conclusiones como las que acabamos de exponer? ¿Cuáles son los elementos jurídicos de su argumentación que originan la desnaturalización de la libertad de cátedra?

De una parte, podemos observar que el Tribunal Constitucional confunde el contenido de la libertad de cátedra con el de la libertad de expresión o la libertad religiosa o ideológica, sin tener en cuenta que se trata de derechos distintos, que pueden tener relación entre sí, pero que hay que delimitar cuidadosamente en su contenido para saber cuándo estamos ante un derecho o ante otro. En este sentido, lo que especifica precisamente a la libertad de cátedra, lo que le atribuye un carácter propio y la diferencia de los otros dos derechos, es la necesaria proyección pedagógica del saber científico, y ello con independencia de su relación con la libertad ideológica o de expresión. Y esta proyección pedagógica se plasma necesariamente en el contenido de la docencia, en el método docente y en la evaluación de lo enseñado. De otra forma, si se desprende de la libertad de cátedra tal proyección pedagógica del conocimiento, el contenido específico de la libertad de cátedra, al confundirse con el de otros derechos, desaparece. De esta forma se desnaturaliza la libertad de cátedra y, por consiguiente, se viola su contenido esencial.

Pero existen, además, otros argumentos que manifiestan la inadecuación del razonamiento seguido por el Tribunal Constitucional al examinar el conflicto entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. El Tribunal Constitucional, al declarar que la autonomía universitaria es un derecho fundamental, lo

sitúa en una posición jurídica, la propia de los derechos fundamentales, que obliga a encontrar el equilibrio y efectuar el «balancing» cuando colisione con otro derecho fundamental. No obstante, el Tribunal Constitucional, no busca el equilibrio entre la libertad de cátedra y la autonomía universitaria sino que, por el contrario, considera la autonomía universitaria como presupuesto o marco dentro del cual puede ejercerse la libertad de cátedra, de tal forma que establece un «tempus» que contiene un «prius» en el ejercicio de los derechos en conflicto:

Primero, la autonomía universitaria, con sus potestades de autoorganización, configura los presupuestos en los que se desarrollará la labor (hasta el momento presente docente, pero sin que quepa excluir en el futuro la investigadora) de los profesores. De esta forma, y entendiendo la capacidad de autoorganización de las Universidades en un sentido muy amplio, incluye la adscripción efectiva de los profesores a asignaturas concretas, la fijación de temarios y de exámenes, dentro de lo que denomina las necesidades de organización de la docencia, que necesariamente deben ser decididas por los órganos universitarios (facultades, departamentos). Una vez fijado este marco, es cuando aparece el segundo derecho presente en el conflicto, es decir, cuando puede actuar la libertad de cátedra.

En segundo término, pues, «a posteriori», actúa la libertad de cátedra y, claro está, si los aspectos pedagógicos de la docencia (el contenido de los programas, por ejemplo) se vinculan a la autonomía universitaria al ser considerados como meras proyecciones de las necesidades de organización, es evidente que únicamente le queda a la libertad de cátedra un mero contenido axiológico, deslindado de toda capacidad pedagógica y completamente alejado de la libertad real de la transmisión del conocimiento científico, que constituye el contenido esencial de este derecho fundamental. E imaginemos lo que se originará si esta construcción interpretativa se aplica también a la actividad de investigación.

Todo ello ha conducido a que, dado que para el Tribunal Constitucional autonomía universitaria y libertad de cátedra no se sitúan el mismo plano, se venga consolidando una posición preferente de la primera sobre la segunda. Esta posición preferente está originando a su vez que en caso de entre ambos derechos no se intente el equilibrio de los mismos con relación al caso concreto sino que, por primar a uno de ellos, el otro queda en una posición de práctica subordinación, configurándose así, con alcance general, una autonomía universitaria mal entendida que puede provocar la paralización y posterior anulación de la capacidad científica de los componentes de la comunidad universitaria.