

Libertad de cátedra, organización y planificación docente en la prestación del servicio público de enseñanza universitaria: el nuevo contexto del Espacio Europeo de Educación Superior

Academic freedom, organization and teaching's planning in the public service of Higher Education: the new context of the European Higher Education Area

1

Vicenç Aguado i Cudolà

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Acreditado
Catedrático. Universitat de Barcelona. Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal. Barcelona. España.
E-mail: vaguado@ub.edu

Resumen

La hipótesis que se pretende demostrar en este trabajo es que el proceso de transformación producido por el denominado “proceso de Bolonia”, que tiene como objetivo la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), comportará la necesidad de revisar determinados aspectos de la interpretación que ha formulado el Tribunal Constitucional respecto a la libertad de cátedra. Con este objetivo, se examina la evolución de la libertad de cátedra y su configuración como derecho fundamental; la doble dimensión individual e institucional de la libertad de cátedra; la libertad de cátedra en el contexto del EEES y, finalmente, la distinción entre la función de enseñar y la función de examinar como concreto aspecto necesitado de revisión en este nuevo contexto.

Palabras clave

Libertad de cátedra, EEES, Tribunal Constitucional, derechos fundamentales, libertades públicas, proceso de Bolonia, servicio público, enseñanza universitaria.

Abstract

The hypothesis to be presented in this paper is that the transformation produced by the so-called “Bologna Process” which aims at the implementation of the European Higher Education Area (EHEA) will result in the need to review certain aspects of the interpretation made by the Spanish Constitutional Court regarding academic freedom. With this aim, the author examines the evolution of academic freedom and its configuration as a fundamental right, the individual and institutional dimension of academic freedom, the academic freedom within the context of EHEA and finally, the distinction between the role of teaching and the role of assessing as particular aspect to be reviewed in this new context.

Key words

Academic freedom, EHEA, Constitutional Court, fundamental rights, public freedoms, Bologna Process, public service, university education.

Libertad de cátedra, organización y planificación docente en la prestación del servicio público de enseñanza universitaria: el nuevo contexto del Espacio Europeo de Educación Superior

Academic freedom, organization and teaching's planning in the public service of Higher Education: the new context of the European Higher Education Area

3

Vicenç Aguado i Cudolà

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Acreditado
Catedrático. Universitat de Barcelona. Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal. Barcelona. España.
E-mail: vaguado@ub.edu

1. Planteamiento general, justificación e hipótesis de trabajo

La libertad de cátedra ha recibido una abundante atención por la doctrina jurídico-pública (EMBED IRUJO, 1983; EXPÓSITO GÓMEZ, 1995; LOZANO CUTANDA, 1995; SALGUERO SALGUERO, 1997; VIDAL PRADO, 2001). Ello es quizás debido a que se proyecta sobre la función propia que realizamos los docentes e investigadores universitarios. Su importancia resulta evidente porque a través de la misma se pretende garantizar que la prestación del servicio público de educación superior por parte de los docentes no quede condicionada por el poder político, evitando que la Universidad sea un mero instrumento de adoctrinamiento al servicio de la ideología política existente en un determinado momento. Se trataría, como acertadamente se ha señalado, de un “antídoto rente a la idea de una ciencia oficial” (SALGUERO SALGUERO, 1997, 15). Sin libertad, la Universidad difícilmente podrá ocupar un papel central en el desarrollo cultural, económico y social de un país. La libertad de cátedra es, fundamentalmente, “libertad ideológica y de expresión en el ejercicio de la función docente” (TORRES DEL MORAL, 2001, 11). Los tribunales han definido a la libertad “en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ide-

ológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias con relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente pero sí predominantemente negativo” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Social, Sección 1ª, núm. 1134/2004 de 30 septiembre [AS 2005\439]). Si bien también ha precisado que ello no cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias con relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente pero sí predominantemente negativo” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Social, Sección 1ª, núm. 1134/2004 de 30 septiembre [AS 2005\439]). Si bien también ha precisado que ello no supone desapoderar a las universidades de sus competencias “para disciplinar la organización de la docencia y que no puedan regular la prestación del servicio público de la educación superior del modo que juzguen más adecuado, siempre que respeten, claro es, el contenido esencial de la referida libertad de cátedra”.

Ante la presencia de importantes trabajos doctrinales sobre la libertad de cátedra, podríamos preguntarnos qué sentido tiene volver a escribir y reflexionar una vez más sobre este tema. Como examinaremos más adelante, la enseñanza universitaria está inmersa en un proceso de cambio del que todavía es demasiado pronto para valorar su impacto en las universidades españolas. Estamos ante una encrucijada que puede arcar el camino de las generaciones futuras y, por tanto, merece una adecuada y detenida reflexión.

Los objetivos marcados en el proceso de Bolonia son ambiciosos y si llegan a buen puerto supondrán una transformación importante no sólo de la estructura de los estudios universitarios, sino del mismo proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que se produce una estrecha imbricación entre la función educativa y la función examinadora. Estos cambios repercutirán, sin lugar a dudas, en la propia concepción que venimos teniendo de la libertad de cátedra. La interpretación de los derechos fundamentales debe realizarse, entre otros criterios, a través de la realidad sobre la que éstos se proyectan. Debe evitarse, por tanto, que se produzca una desconexión entre el derecho fundamental y la realidad que el constituyente pretendía garantizar.

La enseñanza universitaria ha venido girando, de forma bastante extendida, en torno a las denominadas clases magistrales, cuyos conocimientos eran normalmente evaluados en un examen global de la asignatura que venía realizándose a final de curso. Es lo que viene a denominarse como evaluación sumativa, es decir la que se limita “a la asignación de puntuaciones o calificaciones a los alumnos y la certificación de la adquisición de unos determinados niveles para poderlos seleccionar” (ESPÍN LÓPEZ y RODRÍGUEZ LAJO, 1993, 39). Las limitaciones de esta evaluación es que proporciona al profesor y al estudiante una información en diferido sobre su aprendizaje, que únicamente le sirve, en su caso, para la realización de pruebas en convocatorias extraordi-

narias. Este tipo de evaluación no proporciona el necesario *feedback* que permite corregir las carencias o potenciar los avances que se deben producir en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

El proceso de convergencia europea en materia de educación superior ha sido el pretexto que ha permitido replantear la metodología docente a través de un sistema estructurado en torno al aprendizaje del estudiante y no de la docencia del profesor. Este sistema se basa en una evaluación de tipo formativo. El objetivo esencial de este tipo de evaluación es “determinar el grado de adquisición de los aprendizajes para ayudar, orientar y prevenir tanto al profesor como los alumnos, de los aprendizajes no adquiridos o mal aprendidos y en consecuencia poner remedio en el transcurso de este proceso” (ESPÍN LÓPEZ y RODRÍGUEZ LAJO, 1993, 36). Es decir, se trata de un sistema de evaluación continuada en que los estudiantes realizan diversas actividades que son objeto de valoración por el docente para guiar adecuadamente el aprendizaje del estudiante.

En esta metodología no puede concebirse de forma dissociada la evaluación del proceso de enseñanza y aprendizaje. Este replanteamiento de la docencia se ha traducido en una serie de reglamentos, normas organizativas, protocolos académico-docentes, etc. que vienen a dar una serie de instrucciones, en ocasiones, con un elevado grado de precisión de cómo el profesor debe llevar a cabo su labor docente. Se han precisado con un alto grado de detallismo las competencias, conocimientos y destrezas que deben alcanzar los estudiantes universitarios, a través de la guía experta del profesor responsable de la impartición de la correspondiente asignatura. En este tema se plantea hasta qué punto este grado de detalle y precisión entra en colisión con la libertad de cátedra. Es más, este exceso reglamentista además de amenazar la libertad de cátedra, “propicia la rutinización burocrática y la reproducción mecánica del conocimiento”(SALGUERO SALGUERO, 1997, 18).

Como es sabido, el denominado proceso de Bolonia ha sido cuestionado por un importante grupo de profesores universitarios¹. Según esta posición ello comportará un proceso irreversible en el que se “ignora el papel de los juristas en la compleja sociedad actual, y se dirige a fomentar un perfil inferior de profesional como mero aplicador mecánico de normas vigentes”. Sin embargo, a mi juicio, del proceso de Bolonia no se infiere necesariamente una formación meramente profesionalizadora en la que el futuro jurista aprende a ser un mero aplicador de normas, sino que abre numerosas posibilidades en las que permite tanto superar viejas inercias y defectos, avanzando en una docencia de mejor calidad, como también permite mantener e incluso empeorar la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje. A mi entender, ello dependerá en gran medida de cómo el docente ejercite su libertad de cátedra y cómo ésta sea interpretada por los tribunales que decidan sobre conflictos que se planteen en este nuevo contexto.

1. En este sentido se puede mencionar, por ejemplo, el manifiesto “Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia” que ha sido firmado por Eduardo García de Enterría, Luís Díez-Picazo, Aurelio Menéndez, Francisco Laporta, Enrique Gimbernat, Francesc De Carreras, Tomás-Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado y Manuel Atienza. El texto del manifiesto puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica: <<http://sites.google.com/site/saquemosderechodebolonia/>>.

Se trata, por tanto, de avanzar hacia un ejercicio responsable de esta libertad compatibilizándola con una adecuada organización del servicio público. La cautela y la prevención ante el cambio resultan perfectamente explicables. No se trata de rechazar, sin más, toda la experiencia realizada hasta el momento, sin embargo ello no debe comportar la mitificación de un determinado modelo de enseñanza universitaria, desestimando *ad limine* cualquier tipo de cambio. El proceso de Bolonia nos da una importante oportunidad a los profesores universitarios de replantearnos el ejercicio de nuestra función para mejorar la prestación que damos a los estudiantes, otra cosa es que sepamos aprovechar correctamente esta oportunidad y que los órganos de gobierno de la universidad sepan liderar adecuadamente este proceso. En cualquier caso, considero que todavía es demasiado pronto para poder emitir un juicio sobre las bondades y defectos del proceso de Bolonia. Entiendo que entre las bondades del nuevo sistema, está la de someterse periódicamente a procesos de evaluación que si se ejercen correctamente, y no como un mero trámite o formulismo, pueden ser un elemento muy útil que permita mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje.

La hipótesis que se pretende demostrar en este trabajo de investigación es que el proceso de transformación producido por el denominado “proceso de Bolonia”, que tiene como objetivo la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, comportará la necesidad de revisar determinados aspectos de la interpretación que ha formulado el Tribunal Constitucional respecto a la libertad de cátedra. Ello no quiere decir, sin embargo, que el proceso de Bolonia justifique, sin más, una minoración del derecho fundamental a la libertad de cátedra. Las exigencias de organización y planificación que se derivan de la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior no pueden dejar vacía de contenido a la libertad de cátedra, a través de un exceso de reglamentismo e intervención en la función docente. Se trata, por tanto, de buscar un razonable equilibrio entre el derecho fundamental y la prestación con las debidas exigencias de calidad del servicio público de enseñanza superior. En este sentido, las normas de organización y funcionamiento de las Universidades, ya sean públicas o privadas, deben sujetarse a los principios constitucionales, garantizando de forma efectiva, el principio de libertad académica manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. La configuración de la enseñanza universitaria como un servicio público comporta asimismo la existencia de una posición jurídica los usuarios del mismo, los estudiantes, que comporta un estatus de derechos y obligaciones que deben cohererarse con la libertad de cátedra reconocida a los docentes.

2. La evolución de la libertad de cátedra y su configuración como derecho fundamental

La libertad de cátedra emerge como un instrumento que pretende salvaguardar a la universidad y, en particular a los docentes, de los intentos de control instados a lo largo de la historia por los poderes político y eclesiástico (VIDAL PRADO, 1997). Durante el despotismo ilustrado se forja la idea de una emancipación intelectual que se articula a través de la necesidad de secularizar la enseñanza y afirmar el control regio frente al excesivo poder eclesiástico (Salguero Salguero, 1997, 22). La influencia del pensamien-

to ilustrado, que se vehicula a través de J. A. Condorcet y G. M. de Jovellanos, se proyecta en el constitucionalismo gaditano, que concibe a la libertad de cátedra desde una serie de libertades relativas a la expresión del pensamiento vinculada al mundo de la enseñanza. En este sentido el art. 371 de la Constitución de 1812 proclama que: “Todos los españoles tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes”. A mitades del siglo XIX, como muestra el Plan PIDAL, se busca la estabilización del profesorado como funcionarios públicos y la necesidad de un procedimiento disciplinario para la separación de los catedráticos. Esta inamovilidad, sin embargo, no garantizaba su independencia del poder político que debía seguir las disposiciones marcadas por la autoridad académica ya que en caso contrario podía verse expuesto a la incoación del procedimiento disciplinario (LOZANO CUTANDA, 1995, 61). No será, sin embargo, hasta la II República española cuando encontramos, por vez primera, una referencia explícita al señalarse que “la libertad de cátedra queda reconocida y garantizada” (art. 48). La Constitución republicana recoge la concepción de la libertad de cátedra como un derecho de defensa frente a los poderes públicos del profesor funcionario (LOZANO CUTANDA, 1995, 102).

La Constitución española de 1978 reconoce y protege el derecho a la libertad de cátedra [art. 20.1.c)]. Este derecho no puede ser sometido a ningún tipo de censura previa, señalándose que tiene como límite el respeto a los derechos reconocidos en el título I de la Constitución, en los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. Este derecho fundamental parece que ha perdido parte de su sentido histórico y tradicional, en cuanto límite al control por el poder político, debido a que el Estado tiene el mandato constitucional de fomentar las libertades y el pluralismo en cuanto valores constitucionales (VIDAL PRADO, 2001, 221). Ahora bien, más que desaparecer esta perspectiva de limitación de los poderes públicos, lo que en realidad se ha producido, tal y como veremos en el siguiente apartado, es que ha adquirido una dimensión institucional que conforma unas nuevas perspectivas. Debe resaltarse, además, que la interpretación que se ha dado a la libertad de cátedra comporta que su titularidad no se reduce, a pesar de su nombre, a los titulares de una cátedra, sino que se refiere a cualquier docente.

De acuerdo con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades: “la actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”. Como ha señalado E. Expósito Gómez la libertad de cátedra no puede confundirse con la libertad de ciencia y con la libertad académica (EXPÓSITO GÓMEZ, 1995, 128). Si bien son conceptos genéricos en los que se incluye a la libertad de cátedra tienen su propia substantividad y su carácter autónomo. En cuanto a la libertad de ciencia, a través de la cual la doctrina alemana elabora toda su construcción dogmática, enlaza la docencia y la investigación, produciéndose una relación de accesoriadad de la primera respecto a la segunda. La docencia vendría a ser el proceso de aprendizaje respecto a los resultados de una investigación previamente obtenidos. Por su parte,

la libertad académica engloba tanto a los profesores como a los estudiantes, a diferencia de la libertad de cátedra que únicamente comprende a los primeros.

3. La doble dimensión de la libertad de cátedra: individual e institucional

La jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la compatibilidad entre una dimensión individual y una dimensión institucional de la libertad de cátedra. Esta compatibilidad es, como se ha señalado, “el problema y la fuente de conflictos más destacada, en el contexto de la enseñanza universitaria” (VIDAL PRADO, 2001, 255). Respecto a esta compatibilidad, encontramos la STC 217/1992, de 1 de diciembre de 1992, en la que se resuelve un recurso de amparo interpuesto por diversos profesores de la Universidad de Sevilla contra algunos preceptos de los Estatutos de dicha Universidad que atribuye a los Departamentos la fijación del temario sobre el que versarán los exámenes parciales y finales. El Alto Tribunal desestimó el amparo en base a que “aunque la organización y funcionamiento de las Universidades constituya la base y la garantía de la libertad de cátedra (ATC 42/1992), esto no significa que los centros docentes queden despojados de las competencias legalmente reconocidas para disciplinar la organización de la docencia (ATC 457/1989) y que no puedan regular la prestación del servicio público de la educación superior del modo que juzguen más adecuado (ATC 817/1985), siempre que respeten, claro es, el contenido esencial de la referida libertad de cátedra”. Se trata, por tanto, de que determinadas funciones docentes quedan también integradas dentro de la facultad de autoorganización de los centros universitarios.

En algunas sentencias se distingue entre libertad de cátedra y autonomía universitaria de la siguiente forma: “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, fundamento jurídico 6º)”.

En la misma línea cabe situar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Social, Sección 1ª) núm. 1134/2004 de 30 septiembre (AS 2005\439). En este caso se trataba de una profesora que realizó un examen de recuperación entregando las notas y explicando entonces a cada alumno las razones de dicha nota. Dos estudiantes decidieron recurrir y los responsables del centro encargaron a otros dos profesores a que, de acuerdo con la programación del departamento, corrigieran de nuevo los exámenes, para lo cual se taparon las notas e indicaciones de la profesora. De acuerdo con la corrección efectuada por estos dos profesores se procedió a modificar la nota que puso la recurrente. El Tribunal Superior de Justicia señala que “no puede ya decirse lo mismo respecto a que ese derecho fundamental comprenda también la función de examinar o valorar los conocimientos adquiridos por los alumnos en la materia o disciplina sobre la que versan las enseñanzas”. Por ello acaba concluyendo que “la libertad de cátedra, que es fundamentalmente una proyección en el ámbito de

la función docente de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, no impide que puedan revisarse, en el marco del correspondiente procedimiento, las notas otorgadas por un docente al corregir unos ejercicios, sin que el procedimiento seguido al efectuar una nueva corrección de estos exámenes revele infracción grave alguna por parte del empleador que pueda significar una vulneración de la libertad de cátedra prevista en el art. 20.1.c) de la Constitución”.

Además de las vertientes individual y objetivo-institucional, puede hablarse también de una dimensión de participación. Esta es la que se señala en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 mayo 1996 (RJCA 1996\549). Según los razonamientos de este Tribunal, “la participación de los profesores en los órganos de gobierno de la Universidad, como son los Departamentos universitarios, afectados en este recurso contencioso-administrativo, se engarza con precisión, según la doctrina del Superior intérprete de la Constitución, como garantía institucional de la libertad de cátedra y como proyección del derecho fundamental que se reconoce en el artículo 27.7, en el interior del reconocimiento del derecho a la educación, al establecer el derecho de los profesores a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración, en los términos que la ley establezca, que procura una interpretación expansiva en el ámbito de la Universidad, a la que el mismo precepto constitucional, en su apartado 10, reconoce autonomía para el cumplimiento de sus fines, y que permite expresar, en relación con el citado artículo 23.2 de la Constitución, que ninguna función pública representativa puede desempeñarse en el seno de la Comunidad Universitaria sin respetar los principios democráticos que confluyen en su elección, ni al margen de las reglas jurídicas de procedimiento porque la autonomía universitaria de ningún modo puede considerarse como desvinculación o desinterés de la Constitución -del orden público de las libertades- o del ordenamiento jurídico.”

4. Nuevos escenarios, nuevos contextos: la libertad de cátedra en el Espacio Europeo de Educación Superior

Desde finales de la década de los noventa, con la Declaración de Bolonia², venimos inmersos en un proceso que pretende armonizar los sistemas de educación superior de los diversos Estados de la Unión Europea. Durante estos años se han venido dictando una serie de disposiciones dirigidas a hacer realidad los objetivos fijados de facilitar la libre circulación de estudiantes y adaptar las titulaciones universitarias a las nuevas demandas que plantea la sociedad de inicios del siglo XXI³.

2. Los documentos clave de este proceso pueden consultarse en la página web de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE): <<http://www.crue.org/espacioeuropeo/pEuropaDocumentosClave.html>>. La página web oficial del proceso de Bolonia se encuentra en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/aboutthiswebsite/>>.

3 *id.* Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional; Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de

El sistema se estructura en torno a los créditos ECTS (*European Credit Transfer System*). Según el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional: “El crédito europeo es la unidad de medida del haber académico que representa la cantidad de trabajo del estudiante para cumplir los objetivos del programa de estudios y que se obtiene por la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudios de las diversas enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En esta unidad de medida se integran las enseñanzas teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas, con inclusión de las horas de estudio y de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos propios de cada una de las materias del correspondiente plan de estudios.”

La implantación del crédito europeo tiene como objetivo el facilitar la movilidad y el intercambio de estudiantes y titulados en los diferentes Estados que formen parte del Espacio Europeo de Educación Superior. Se trata, por tanto, en definitiva, de una unidad de medida que permite comparar los estudios realizados en los diferentes centros universitarios que lo utilicen. Ahora bien, el crédito europeo pone su acento en la valoración, es decir de la emisión de un juicio de valor, sobre el proceso de aprendizaje efectuado por el estudiante. Por tanto, para la obtención de dichos créditos deben medirse un conjunto de actuaciones realizadas por el estudiante como son las enseñanzas teórico-prácticas, las actividades académicas dirigidas, así como las horas de estudio y de trabajo.

5. La artificiosa distinción entre la función de enseñar y la función de examinar

La docencia universitaria se encuadra dentro del servicio público de enseñanza superior. Esta inserción comporta una doble perspectiva: supone una forma de legitimación de la actividad docente, pero al mismo tiempo comporta una serie de derechos de los estudiantes (sobre la doble significación de la noción de servicio público vid. por todos MALARET i GARCIA, 1998, 50). Ambas, ponen de relieve, una vez más esta dimensión más global o institucional. En efecto, la primera perspectiva se encuadra en un mandato de acción positiva en el que el docente debe cumplir con su responsabilidad de satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad. Se trata, por tanto, de llevar a cabo la prestación del servicio de acuerdo con los principios de universalidad, igualdad, continuidad y calidad. Para llevar a cabo dichos cometidos, la labor del equipo docente asegura una mayor eficacia y eficiencia en su consecución. Pensemos en la igualdad de tratamiento de los estudiantes con independencia de la asignación formal en un grupo determinado. Por su parte, la segunda perspectiva comporta que el servicio que debe prestarse se fundamenta en el derecho de los usua-

las enseñanzas universitarias oficiales; Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas; Documento marco del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de febrero de 2003 sobre la integración del sistema universitario español en el EEES.

rios del mismo. En este sentido, el art. 46.1 de la Ley Orgánica de Universidades, establece que el estudio es un derecho y un deber de los estudiantes universitarios; y que es uno de los derechos de los estudiantes “la publicidad de las normas de las Universidades que deben regular la verificación de los conocimientos de los estudiantes”. Por tanto, los planes docentes deberán reflejar los derechos de los estudiantes y establecer una planificación de la enseñanza y del aprendizaje que remueva todos los obstáculos existentes para hacerlos efectivos⁴.

El derecho de los alumnos a ser evaluados de la forma más objetiva plantea un aspecto de especial relevancia, como es la posibilidad de deslindar o separar las funciones de enseñar y de examinar o evaluar. En este sentido, algunos autores han planteado la necesidad de atribuir a personas o a órganos distintos tales funciones. En esta línea M. García Cuadrado ha planteado recientemente que “las decisiones sobre capacitación y nivel de aprovechamiento de los estudiantes universitarios no correspondan [...] a los profesores” pues ello permitiría acabar con la situación en que el alumno se encuentra “confuso y dividido, porque a la admiración por la *auctoritas* del profesor, por su saber, se une el temor por su *potestas*, por la posibilidad de ser suspendido por él” (GARCÍA CUADRADO, 1993, 605ss). En cierta medida, podríamos establecer un símil con la necesidad de separar las funciones de instrucción y de resolución, tal y como se ha planteado en el proceso penal y en los procedimientos administrativos sancionadores, respecto a la garantía constitucional del derecho al juez imparcial por la ley. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha venido a señalar que “la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable en la misma medida de un órgano administrativo” (STC 22/1990, de 15 de febrero). Si bien, una cierta separación de ambas funciones puede resultar conveniente desde un plano de mayor objetividad, cabe dudar que pueda establecerse una absoluta dicotomía entre la enseñanza y la evaluación de los aprendizajes. Esta dicotomía sólo es concebible desde una concepción tradicional de la evaluación, como un proceso exclusivamente sumativo, es decir que se realiza una vez acabado un determinado período instructivo, como es normalmente un curso académico.

A mi modo de ver, la evaluación de los aprendizajes debe compatibilizar la evaluación sumativa con la evaluación formativa. Es decir, junto a la evaluación realizada *al final* de un período instructivo debe realizarse una evaluación *durante* dicho período. La evaluación se concibe desde esta forma, como un proceso sistemático y secuencial que tiene como objetivo la valoración de los cambios o resultados producidos como consecuencia del proceso instructivo. Por tanto, existe una imbricación clara entre el proceso instructivo el proceso evaluativo (ESPÍN LÓPEZ y RODRÍGUEZ LAJO, 1993, 21-22). De esta forma, una separación demasiado rigurosa entre ambos procesos atribuyéndolos a órganos distintos puede afectar, a mi entender, al propio proceso de enseñanza y aprendizaje, limitando el ejercicio de la libertad de cátedra y el derecho a la educación. Por tanto, si bien es posible y en ciertos aspectos recomendable establecer una cierta separación entre ambas funciones, estableciendo incluso sistemas que garanticen el

4. Así, por ejemplo, el art. 17 de las Normas reguladoras de evaluación y de la calificación de los aprendizajes, aprobada por Consejo de Gobierno de la Universitat de Barcelona el 6 de julio de 2006, dispone que: “El estudiante ha de ser evaluado y calificado, de acuerdo con lo que se especifica en el plan docente y según la normativa vigente”.

anonimato del estudiante en el momento de la corrección del examen⁵, también debe posibilitarse una participación del docente en la evaluación del aprendizaje del estudiante, como puede ser a través de un porcentaje en la nota final.

La función examinadora no debe reducirse a una mera tarea administrativa en que una persona se limita a verificar el aprendizaje de unos determinados conocimientos para la obtención de un título académico que habilita para el ejercicio de una determinada profesión u oficio. Así, M. SALGUERO SALGUERO, bajo el sugerente epígrafe “¿Pertenece el *ius examinandi* al contenido de la libertad de cátedra?”, ha señalado que: “se produce una disparidad tan evidente con la realidad cotidiana de la praxis académico-docente que la conclusión extraída en pura lógica jurídica queda cuestionada desde el punto de vista didáctico-pedagógico” (Salguero Salguero, 1997, 88). Para cohonestar la rígida y formal interpretación del Tribunal Constitucional con la realidad de la docencia, este autor acaba concluyendo que “aunque la facultad de examinar no forma parte del contenido esencial de la libertad de cátedra, si atañe a los contenidos didácticos-pedagógicos que constituyen elementos básicos del ejercicio de dicha libertad”.

En cualquier caso, la función de examinar resulta difícilmente separable de la difusión y la enseñanza de ideas que propicia la universidad. Esta artificiosa y formal distinción sólo puede ser fruto del desconocimiento del funcionamiento real de las aulas de las universidades españolas y de una concepción de las mismas como un mero sistema similar al que acontece con las oposiciones y la selección de empleados públicos. La función de examinar no es un mero asunto burocrático en que un funcionario se limita a verificar la concurrencia de unos requisitos, como acontece con las autorizaciones administrativas. Se trata de un proceso más complejo. La decisión sobre qué se evalúa y como se evalúa es el resultado de la planificación efectuada por el propio profesor de acuerdo con los criterios organizativos marcados desde el departamento y el centro donde están adscritas estas enseñanzas.

La implantación del Espacio Europeo de Educación Superior no hace sino “dejar al emperador desnudo”, según la célebre expresión del cuento “El traje nuevo del emperador” de H. C. Andersen. En efecto, la apuesta decidida por una evaluación de carácter formativo que se integra plenamente en el proceso de enseñanza y aprendizaje cuestiona clamorosamente esta artificiosa distinción.

6. Conclusiones. La libertad de cátedra a la luz del Espacio Europeo de Educación Superior

En este trabajo he querido poner de relieve cómo el cambio de concepción en el proceso de enseñanza y aprendizaje obligará a replantear algunas de las conclusiones que

5. Tal anonimato quedaría garantizado asignando al examen un número de identificación por el que el evaluador de la prueba desconoce la identidad del examinado en el momento de la corrección y sólo una vez se pasan las listas de notas bien a través de un programa informático o a través del personal de apoyo docente o de secretaría se conoce la identidad al cruzar el número de identificación con los datos personales del estudiante.

el Tribunal Constitucional había establecido respecto a la libertad de cátedra, especialmente la artificiosa disociación entre la función educativa y la función examinadora.

El modelo de enseñanza universitaria sobre la que el Tribunal formuló su construcción doctrinal ha sido profundamente replanteado a través de un proceso de convergencia entre los diversos sistemas de enseñanza universitaria en un ámbito fundamentalmente europeo. Las normas constitucionales no pueden quedar ancoradas en interpretaciones basadas en modelos y sistemas en desuso, sino que debe adaptarse a la realidad existente. De otra forma, a través de una interpretación rígida de estas normas constitucionales, se corre el riesgo de que éstas no den una respuesta a las necesidades reales de la población. Por ello resulta, a mi juicio, criticable escindir la función de enseñanza y de evaluación, como si fueran dos ámbitos plenamente diferenciados para negar a este último que forme parte del contenido esencial de la libertad de cátedra.

Por otra parte, el denominado proceso de Bolonia no puede utilizarse como pretexto para dejar vacío de contenido el derecho fundamental a la libertad de cátedra. La proliferación de un abundante cuerpo de normas reglamentarias, instrucciones, protocolos y circulares, pueden ser un instrumento eficaz para erosionar la libertad de cátedra, de forma que ésta pueda quedar como una mera autonomía residual. La necesidad de organizar y planificar el sistema educativo universitario no debe convertirse en la coartada para reducir el papel del docente a un mero aplicador administrativo de unas detalladas directrices marcadas por las autoridades académicas, aunque aquéllas se aprueben a través de órganos que integren la participación de los diferentes actores y miembros de la comunidad universitaria. Las normas universitarias deben dejar necesariamente un espacio de libertad individual que permita desarrollar con toda su potencialidad la función docente. Si en la concepción tradicional de la libertad de cátedra, ésta se erigía como un ámbito de libertad respecto a unos poderes públicos que pretendían imponer su dirección, en la actualidad también este ámbito de libertad debe ser especialmente respetado por los órganos universitarios encargados de la coordinación y planificación de las enseñanzas que se imparten.

Referencias bibliográficas

EMBED IRUJO, A. (1983) *Las libertades en la enseñanza*, Madrid: Tecnos.

ESPÍN LÓPEZ, J.V.; Rodríguez Lajo, M. (1993) *L'avaluació dels aprenentatges a la universitat*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona.

EXPÓSITO GÓMEZ, E. (1995) *La libertad de cátedra*, Col. Temas clave de la Constitución española. Madrid: Tecnos.

GARCÍA CUADRADO, M. (1993) "Sobre la función docente y el gobierno de las universidades" en *Actualidad administrativa* 48, 27 de diciembre de 1993-2 de enero de 1994.

LOZANO CUTANDA, B. (1995) *La libertad de cátedra*, Madrid: Marcial Pons.

MALARET I GARCIA, E. (1998) "Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto" en *RAP* 145, enero-abril 1998.

SALGUERO SALGUERO, M. (1997) *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Barcelona: Ariel.

TORRES DEL MORAL, A. (2001) "Prólogo" en C. Vidal Prado: *La libertad de cátedra: un estudio comparado*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

VIDAL PRADO, C. (2001) *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

VIDAL PRADO, C. (1997) "Aproximación histórica a la libertad de cátedra" en *Persona y Derecho. Suplemento Humana Iura de derechos humanos* 7, 1997.

