

## **CELADOR ANGÓN, OSCAR. El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial.<sup>181</sup>**

**Alejandro Torres Gutiérrez.**

Profesor Titular de Universidad de Derecho Eclesiástico del Estado.  
Departamento de Derecho Público.  
Universidad Pública de Navarra.

Pasados ya treinta años desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, se hacía necesario realizar un estudio de la evolución del régimen jurídico de la libertad de cátedra en nuestro país, del rigor del realizado por el Profesor CELADOR ANGÓN, de modo que el trabajo que ahora analizamos, que no en vano fue su ejercicio de oposiciones a cátedras, viene a cubrir con creces esa necesidad, con la precisión, escrupulosidad y amenidad, a la que el autor nos tiene acostumbrados en toda su obra anterior, centrada especialmente en el estudio del derecho comparado del mundo anglosajón, muy especialmente Estados Unidos e Irlanda, que con su particular detenimiento en el análisis de los modelos de libertad de conciencia y de enseñanza, se han convertido hoy en día en obras de referencia obligada.<sup>182</sup>

La primera parte de la obra comienza haciendo un estudio condensado de los principales modelos que ofrece el Derecho Comparado: el modelo alemán, italiano, francés y estadounidense, combinando el análisis de los respectivos

---

<sup>181</sup> Con el patrocinio del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco (Resolución 30 de octubre de 2007).

<sup>182</sup> Me refiero especialmente a sus monografías: *Estatuto jurídico del las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*. Dykinson, Madrid, 1998. *Religión y política en el Reino Unido en el siglo XVIII*. Dykinson, Madrid, 1999. *Proceso secularizador y sistema educativo en el ordenamiento jurídico inglés*. Marcial Pons, Madrid, 2001. *Tolerancia y sistema educativo en Irlanda del Norte*. BOE, Madrid, 2003.

preceptos constitucionales y la jurisprudencia básica en la materia, y las interrelaciones e influencias recíprocas entre unos y otros, (por ejemplo del modelo alemán sobre el italiano), así como sus características individualizadoras, y antinomias, poniendo de relieve tanto su conocimiento, como su habilidad en el manejo de las técnicas propias del Derecho Comparado, campo en el que el Profesor CELADOR ANGÓN ha volcado su esfuerzo investigador durante su fructífera carrera académica.

A continuación el autor realiza un análisis de los antecedentes históricos del reconocimiento de la libertad de cátedra en España, poniendo de relieve las dificultades habidas a su plena consecución, entre las cuales no fue precisamente la menor el preponderante papel que la Iglesia Católica ha tenido en la definición del marco del sistema educativo en España, hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978, con breves paréntesis históricos, el más relevante sin duda el constituido por la II República Española, poniendo de manifiesto las dificultades habidas en el proceso de reconocimiento de la misma, desde los tiempos de la Constitución de Cádiz de 1812, que reconocía la libertad de expresión, a la par que simultáneamente establecía una fuerte declaración de confesionalidad dogmática del Estado, incompatibles entre sí. El Plan Calomarde de tiempos de Fernando VII, es buena prueba del tortuoso camino que hubo que superar para el pleno reconocimiento de este derecho, en un momento histórico en que el Estado nombraba los rectores, (con competencias de control ideológico sobre los docentes y discentes), censores de oposiciones a cátedras, (para presentarse a oposiciones de cátedras era preciso aportar la fe de bautismo y un certificado de buena conducta política y religiosa), y tribunales de censura, y que consecuencias dramáticas entre el profesorado cercano a planteamientos ideológicos liberales. ¿Qué se podía esperar de una Universidad, a cuyas oposiciones a cátedras había que evitar que se presentaran “personas inmorales o de ideas antirreligiosas o antimonárquicas”? Quizás la respuesta sería, sencillamente, muy poco, es decir, la configuración de una

Universidad inmovilista, y sin embargo, a pesar de todo ello, con frecuencia fueron polos que concentraron la resistencia del pensamiento liberal contra el absolutismo, cuya consecuencia inmediata será el cierre de las mismas decretado por la Real Orden de 31 de diciembre de 1831.

El siglo XIX es una sucesión de intentos por configurar un marco educativo, que a la postre se caracterizó por su inestabilidad e insuficiencia desde el punto de vista de la lucha por el reconocimiento del derecho a la libertad de cátedra, algo a lo que no fue ajeno en absoluto la omnipresencia de la Iglesia Católica en la definición de las reglas del juego del sistema educativo, algo para lo cual el Concordato de 1851 prestará una inapreciable cobertura jurídica, y que cristalizará con la Ley Orovio de junio de 1868, en la atribución de la unción de educar a los niños en las localidades de menos de 500 habitantes a los párrocos, siempre que así lo autorizase la respectiva diócesis, el sometimiento a censura eclesiástica de los libros y manuales, o el establecimiento de un doble sistema de inspección eclesiástica y estatal, sobre el sistema educativo.

El primer gran paso adelante en esta materia en todo el siglo XIX, se da con motivo de la legislación emanada de la Revolución Gloriosa de 1868, de forma que el Decreto de Ruiz Zorrilla de 21 de octubre de 1868 deroga la legislación de Orovio, y libera la enseñanza de la tutela dogmática y control ideológico por parte de la Iglesia Católica. Esta línea evolutiva alcanza su culmen en la Constitución de 1869, cuyo artículo 17 protege la libertad de expresión, reconociendo en el 21 la libertad religiosa y en el 24 la libertad de enseñanza, de forma que *todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la Autoridad competente por razones de higiene y moralidad*.

La Restauración monárquica trae consigo la vuelta al estado de cosas previo a la Gloriosa, derogándose la legislación aperturista de dicho periodo, justificándose este paso en el Real Decreto de 26 de febrero de 1875, en los *perjuicios que a la*

*enseñanza ha causado la absoluta libertad*, sic. La Constitución de 1876, al devolver a la Iglesia Católica su protagonismo político, y proclamar la confesionalidad católica del Estado, confirmará este cambio involutivo.

La llegada de Orovio al Gobierno conlleva la implementación de políticas restrictivas de la libertad de cátedra que tendrán como consecuencia la suspensión de funciones de Salmerón y Azcárate e Madrid, Giner de los Ríos en Cádiz y Linares y Calderón en La Coruña. El acceso de Sagasta al poder en 1881, hace que el Ministro Alvareda derogue la *oprobiosa* normativa de Orovio, restableciendo la libertad de cátedra, y posibilitando la reincorporación de los docentes expulsados de sus cátedras.

La Dictadura de Primo de Ribera constituirá un significativo retroceso, al encomendarse a los rectores en la Real Orden de 13 de octubre de 1925, que vigilasen *cuidadosamente acerca de las doctrina antisociales o contra la unidad de la Patria que puedan ser expuestas por algunos profesores o maestros dentro de sus clases*. Unamuno y Jiménez de Asúa, pagarán su crítica al régimen, con su suspensión de funciones y el destierro, respectivamente en las Islas de Fuerteventura y Chafarinas.

El artículo 48 de la Constitución de la II República, reconocerá la libertad de cátedra, inmediatamente después a que el Decreto de 7 de mayo de 1931, hubiera anulado las sanciones disciplinarias impuestas a los profesores discolos con el régimen anterior. Sin embargo, la prohibición a las órdenes religiosas del ejercicio de la libertad de enseñanza, contenida en el propio texto constitucional, constituirá un elemento negativo, no sólo en el avance hacia el pleno reconocimiento de la libertad de conciencia, sino que también, al venir unida de otras medidas de claro tinte anticlerical, contribuirá a la no consolidación del ensayo de consolidación de un modelo democrático que la II República constituía, al no conseguir atraer a su causa a un significativo sector de la clase media burguesa urbana, de

profundas convicciones religiosas, cuyos hijos se estaban formando en centros educativos de titularidad religiosa.

La guerra civil y la dictadura constituyen un retroceso dramático en la lucha por la libertad de conciencia y la libertad de cátedra en España, un agujero negro que se extenderá por espacio de cuarenta largos años, y que ubica a nuestro país -junto con el Portugal salazarista- en una anacrónica situación respecto al resto de países del occidente europeo. La eliminación de la libertad de cátedra y la depuración del profesorado disidente supondrá la constatación de un retroceso que conlleva el silenciamiento de la heterodoxia, cuando no su encarcelamiento o destierro.

La promulgación de la Constitución de 1978, lleva consigo el pleno reconocimiento del derecho fundamenta a la libertad de cátedra, en su artículo 20, letra c), al afirmarse que se reconocen y protegen los derechos ... a la libertad de cátedra. El Profesor CELADOR ANGÓN dedica las páginas 77 a 84 al estudio de los debates constitucionales, con una prolija y detallada descripción de las diferentes posturas que se mantuvieron entre los diversos grupos parlamentarios, con ocasión de los mismos, para a continuación dedicar la segunda parte de su estudio a analizar de una forma concisa, la ubicación de la posición que ocupa este derecho dentro del modelo constitucional de 1978, en las páginas 87 a 101, y en el ámbito de las universidades públicas y privadas (páginas 103 a 116).

La tercera y última parte de la monografía se centra en el estudio de la jurisprudencia recaída en esta materia, algo imprescindible, debido a la parquedad en palabras empleada en el texto constitucional a la hora de reconocer este derecho fundamental, a propósito de lo cual el autor hace un estudio detallado de la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, a raíz del recurso de inconstitucionalidad que 64 senadores interpusieron contra la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, reguladora del Estatuto de Centros Escolares, tanto en centros públicos, donde el Tribunal Constitucional reconoció dentro de este derecho un

doble contenido positivo y negativo, es decir, el derecho del docente a adecuar sus explicaciones a sus propias ideas y opiniones, y a no tener que amoldarse a una doctrina oficial fijada a priori, que constriñe su actuación educativa; como en centro privados, donde Tribunal Constitucional hace una distinción entre actividades académicas y extraescolares, señalando respecto a las primeras que los docentes tienen derecho a la libertad de cátedra, pero su ejercicio debe hacerse dentro del debido respeto al ideario de los centros, una cuestión delicada que obliga a un estudio pormenorizado y casuístico de la realidad, de forma que el profesor no se debe ver obligado a convertirse en un apologista de un ideario que no comparta, pero no pudiendo realizar ataques abiertos o solapados contra el mismo. Respecto a las actividades extraescolares el Tribunal realiza un verdadero encaje de bolillos, acudiendo a criterios deliberadamente indefinidos, como la notoriedad de la actividad en supuesta contradicción con el ideario, la intencionalidad de su autor, o la propia naturaleza de dichas conductas. Una solución de la que discrepó el magistrado Tomás y Valiente, para el cual en ningún caso tales actividades deberían ser relevantes de cara a una eventual repercusión en la vida laboral del profesor. Una fórmula que a nuestro juicio resulta mucho más garantista para el docente, pero que no se vio acogida por la mayoría del Tribunal.

Más adelante el Profesor CELADOR ANGÓN analiza la relación existente entre el derecho a la libertad de cátedra de los profesores y el derecho a la autonomía universitaria, recogida en el artículo 27.10 de la Constitución Española, de forma que ésta viene a encontrar su justificación en la necesidad de asegurar el respeto a la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. De forma que ambas sirven para determina ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que constituye a razón de ser de la Universidad.

El Profesor CELADOR ANGÓN hace además un interesantísimo estudio de la jurisprudencia recaída en esta materia, que a mi juicio tiene un enorme valor. Y es que se suscitan especiales problemas en torno a la teoría de los límites a la libertad de cátedra, de forma que el Tribunal Constitucional ha establecido que la regulación de la función de examinar entra dentro de la facultad de autoorganización de los centros docentes, sin que por ello se vulnere la libertad de cátedra, y que la asignación de docencia por un Departamento universitario, siguiendo una pauta previa de rotación de los profesores entre las asignaturas de una misma área de conocimiento no supone una vulneración de la libertad de cátedra de los profesores, por lo que la libertad de cátedra no ampara el derecho de los docentes a elegir entre la distintas asignaturas que integran un área de conocimiento, y la organización de la docencia es una materia de la competencia de los Departamentos universitarios. Cuestión diversa sería obligar a un profesor a impartir docencia en una especialidad diferente a su área de especialización.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen*<sup>183</sup>, señaló que la conjunción de los derechos a la libertad de conciencia y a educar a los hijos, conforme a las convicciones religiosas de parte de sus padres, limita el ejercicio de la libertad de cátedra de los docentes de las escuelas públicas, que debe interpretarse en el marco de la neutralidad ideológica exigible a este tipo de escuelas, y por lo tanto impidiendo a los docentes adoctrinar o hacer proselitismo ideológico en este tipo de centros. De este modo ni este derecho de los padres se puede traducir en que los docentes de los centros públicos deban acomodar sus enseñanzas a las convicciones de los padres de sus alumnos, de forma que los docentes deben adecuar sus enseñanzas a los principios del sistema educativo, y especialmente a la transmisión objetiva de conocimientos, eludiendo que su labor docente violente la neutralidad ideológica inherente a los establecimientos escolares públicos.

---

<sup>183</sup> Sentencia del TEDH de 7 de diciembre de 1976.

De la Jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>184</sup> puede deducirse que la prohibición de que la escuela pública imparta una educación basada en la transmisión de creencias o convicciones religiosas, y que de forma complementaria la libertad de conciencia no pueda transformarse en un derecho a exigir que la escuela pública adecue sus programas docentes a las concretas convicciones de los alumnos, tiene consecuencias directas sobre la libertad de cátedra.

La libertad de cátedra no es un derecho ilimitado, de forma que no puede identificarse con el derecho de su titular a autorregular por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro.<sup>185</sup> Los límites materiales a la libertad de cátedra serán mayores o menores en función del nivel educativo de los discentes. En los niveles inferiores del sistema educativo, el contenido positivo de la libertad de enseñanza va disminuyendo de una forma en cierto modo gradual, puesto que de una parte los planes de estudios son establecidos por la autoridad competente, y no por el propio profesor, siendo tales planes quienes fijan el contenido mínimo de las enseñanzas, de manera que son las propias autoridades las que establecen cuál es el elenco de medios pedagógicos entre los que puede optar el profesor.

El Tribunal Supremo<sup>186</sup> ha estimado que la modificación por parte de las autoridades administrativas de las asignaturas que puedan impartir las diferentes áreas de conocimiento, no comporta lesión a la libertad de cátedra de los profesores de las áreas de conocimiento afectadas, que siguen teniendo la posibilidad de enseñar las demás disciplinas propias de las

---

<sup>184</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 1067/1997, de 31 de mayo, que resolvió el recurso presentado contra varios artículos del RD 2438/1994.

<sup>185</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 1996.

<sup>186</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2005.

mismas. Y el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura<sup>187</sup> al tener que pronunciarse sobre los criterios de distribución de la carga docente por parte de un Departamento universitario, entre los diversos profesores, vino a constatar que tales Departamentos carecen de competencia para realizar la asignación de la docencia con “absoluta independencia”, y sin “ausencia de control alguno”, y que la “elección de las asignaturas que se integran dentro de un área de conocimiento entre los docentes en función de su mayor cualificación profesional no es, como regla general, y sin perjuicio de decisiones arbitrarias, cuestión que afecte a la libertad de cátedra, sino de legalidad ordinaria. Por otra parte la Jurisprudencia ha reiterado que “el examen de sus alumnos, que normalmente le corresponde, -al profesor- queda al margen de la libertad de cátedra, lo que implica la posibilidad de revisión crítica de sus enseñanzas”,<sup>188</sup> por lo que es perfectamente posible que una Comisión académica de revisión, proceda a la rectificación de una evaluación hecha por un docente, por ejemplo basada en la ambigüedad con la que está formulada una pregunta de examen. Tampoco ampararía la libertad de cátedra, un eventual derecho de los docentes a tomar decisiones organizativas unilaterales, como un supuesto derecho a anular exámenes celebrados conforme a los criterios establecidos por la institución educativa en la que trabajan.<sup>189</sup>

Esta magnífica obra termina con un capítulo dedicado a conclusiones, llamando especialmente la atención las últimas palabras del mismo, con las que no podemos estar más que en total acuerdo con el autor, pues efectivamente, nuestra historia constitucional nos ha enseñado en esta materia una lección que parece que por una vez nos ha servido para algo, y es que *después de tantas páginas grises escondía un final feliz.*

---

<sup>187</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 31 de mayo de 2001. Sala de lo Contencioso Administrativo.

<sup>188</sup> Sentencia de 13 de abril de 1996 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

<sup>189</sup> Auto del Tribunal Constitucional 423/2004, de 4 de noviembre.

