



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Educación

Libertad de cátedra y Educación Primaria: aproximación teórica y aplicabilidad

Trabajo fin de grado presentado por: Raúl Sanabria Márquez
Titulación: Grado de Maestro en Educación Primaria
Línea de investigación: Estado de la cuestión
Director/a: Aitor Bolaños de Miguel

Vitoria-Gasteiz, julio de 2015
Firmado por Raúl Sanabria Márquez

CATEGORÍA TESAURO: Legislación educativa 1.4.5.

RESUMEN

La libertad de cátedra es un concepto relativamente conocido pero con muchas aristas en su posible ejercicio, sobre todo, a medida que la edad del alumnado disminuye. Con el fin último de aproximarnos a dicho concepto y mostrar cómo la doctrina científica lo aborda, se explicará aquí el concepto de la libertad de cátedra en el contexto de la Educación Primaria.

Para ello, se efectuará un análisis general del concepto: definición, titularidad, contenido, límites, normativa que le afecta, jurisprudencia constitucional al respecto, etc., para posteriormente, pasar a concretar con más nivel de detalle cuáles son los límites más comunes para el ejercicio de esta libertad en la etapa Primaria y, en un segundo paso, esbozar algunos ámbitos de aplicación posibles para el concepto objeto del trabajo.

Palabras clave: libertad de cátedra, Educación Primaria, legislación, límites, aplicación

autorizadas de las reformas	62
3.4.1.2.5. Libertad de cátedra, control del sistema educativo y poder de inspección.	69
4. CONCLUSIONES	70
4.1. Limitaciones y prospectiva	73
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
5.1. Referencias bibliográficas	75
5.2. Bibliografía	77

1. INTRODUCCIÓN

La libertad de cátedra es un concepto complejo del que, en demasiadas ocasiones, no se conocen exactamente cuáles son sus límites, qué permite y qué no permite invocarlo, quién puede demandar el ejercicio de esta libertad y otros aspectos relacionados con su esencia y su justificación. Aún más complejo se puede tornar dado que muchas personas lo circunscriben al ámbito universitario y lo asocian a la libre expresión de opiniones en el ejercicio de su profesión.

Como futuros maestros de Educación Primaria, y con el fin de conocer hasta qué punto podemos ejercer nuestra libertad de expresión y nuestra libertad educativa, con este trabajo buscamos aproximarnos, desde un punto de vista teórico y normativo, a la libertad de cátedra en la etapa educativa donde desempeñaremos nuestra labor docente.

Para ello, plantearemos una revisión teórica del concepto, valiéndonos de la referencia a autores expertos en la materia, de la legislación vigente y de la jurisprudencia a este respecto.

El camino a recorrer para conseguir deslindar los aspectos más significativos de la libertad de cátedra en la Educación Primaria pasa por explicitar sus características fundamentales, su engarce en las libertades educativas, así como por determinar cuáles son las normas legislativas que amparan y fundamentan el ejercicio de dicha libertad, recurriendo a la comparación con países del entorno europeo próximo.

Tras ello, se procederá a aproximar el concepto al terreno concreto de la etapa educativa de la Educación Primaria, intentando analizar qué límites nos podríamos encontrar como docentes a la hora de plantearnos hacer uso de este derecho, así como explorar algunas vías de aplicación posibles en dicha etapa, con el objetivo de comprender mejor nuestra práctica docente en su completa virtualidad.

¿Es posible aplicar la libertad de cátedra en Primaria? ¿Cómo? ¿En qué ocasiones? A preguntas como éstas se dedica este TFG en las siguientes páginas.

2. OBJETIVOS

Estos serían los objetivos marcados para este trabajo:

- Objetivos
 - General: Esbozar las implicaciones del concepto de la “libertad de cátedra” para la etapa de la Educación Primaria.
 - Específicos:
 - Definir y contextualizar el concepto de “libertad de cátedra” dentro del marco conceptual de las libertades educativas.

- Situar el concepto en la legislación educativa española, desde su génesis hasta su actual evolución, de base jurisprudencial, y contrastar esto con la evolución en otros países del entorno europeo de estructura similar a España.
- Aproximar las limitaciones del concepto y, partiendo de esto, explicitar qué opciones tienen los maestros de Educación Primaria respecto del mismo.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. CONCEPTO DE “LIBERTAD DE CÁTEDRA”

3.1.1. Definición

La libertad de cátedra es un concepto poliédrico y que, a lo largo de la Historia, ha tenido diferentes formas de entenderse en función del prisma desde el que se intentara materializar su esencia¹.

La doctrina científica también ha variado en cuanto a la posible definición del concepto y así lo hizo constar Peña Timón (2004, p. 275-276) cuando explica que la doctrina aborda el concepto desde cuatro puntos de vista:

- Libertad autonomía, donde se vería como la mera libertad de expresión en el ámbito de la docencia.
- Derecho individual, afectando a cada docente, sin importar la titulación, grado de enseñanza o centro desde el que se imparta.
- Garantía institucional frente a posibles imposiciones de doctrinas oficiales.

¹ El profesor Embid Irujo explica que es *“uno de los temas capitales en la historia de la educación en nuestro país, en nuestro presente también. La libertad o la negación de la expresión del docente arrastran tantos cambios de orientación como los virajes políticos del país en la época contemporánea, que no han sido pocos precisamente. La cuestión rebasa los límites de la polémica intelectual o de apéndice de luchas políticas para pasar a ser bandera o estigma de los contendientes en el ruedo ibérico”* (Embid Irujo, 1983, p. 282). La profesora Lozano también alude a este carácter histórico cuando dice que *“la libertad de cátedra es una de esas expresiones que tienen un gran poder de evocación, que sugieren más que significan, pues hacen revivir en el inconsciente colectivo todos los modos y tradiciones de un tiempo pasado”* (Lozano, 1995, p. 1). Y abundando en este carácter histórico, Alzaga (1985, p. 67), al hilo del debate para perfilar el texto final de la Constitución española de 1978, explicaba en una de esas sesiones de discusión como representante de un grupo político que *“[...] creemos que en sí misma esta libertad tiene el valor de haber encarnado históricamente la defensa del profesor funcionario, su defensa frente al Estado, su defensa también frente a los gobernantes que, en ocasiones, han incurrido en la tentación de despreciar a los docentes. Yo citaré aquí el caso, [...], del rey de Hannover, que en 1853 pronunció ante Von Humboldt estas tremendas palabras: «Profesores, prostitutas y bailarinas son cosas que siempre pueden comprarse por dinero»”*.

- Función social, vista como la posibilidad de expresar las propias ideas o convicciones en relación al objeto de la enseñanza y como la opción de determinar el método pedagógico para desarrollarlas.

Más adelante haremos un recorrido por la evolución histórica del concepto y, por ende, de sus diferentes concepciones, pero, en este punto, nos vamos a limitar a definir el concepto siguiendo la fuente jurídica del Tribunal Constitucional², que se ha encargado desde la aprobación de la Constitución española³ de 1978 de ir perfilando su contenido a raíz de las diferentes controversias que salían al paso de la casuística que abordaba la libertad que nos ocupa.

Así, tomaremos como referencia la STC 217/1992, de 1 de diciembre, donde se explica libertad de cátedra de la siguiente forma:

“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 en relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente pero sí predominantemente negativo”⁴.

Así explicada, se sobreentiende el carácter dual de libertad de expresión y de enseñanza de la misma, al cual refiere el profesor Castillo Córdova (2006, p. 310) cuando explica este concepto dividido en dos piezas: como libertad de expresión, aportando así su naturaleza a la libertad de cátedra, y como libertad de enseñanza, donde aportaría el ámbito, que nos llevaría a explicar el espacio donde se desarrollaría y sus finalidades. Se puede entender, por tanto, como una forma de exteriorización del pensamiento (Rodríguez Coarasa, 1998, pp. 188-191) en el ámbito de la enseñanza, de la función docente. No obstante, esto es una aproximación que se podría tildar de maximalista, puesto que, al igual que toda libertad, y dentro de un esquema de un conjunto equilibrado de libertades, tiene sus limitaciones, aspecto que se desarrollará más adelante.

² De ahora en adelante, cuando nos refiramos al Tribunal Constitucional, lo haremos con las siglas TC.

³ En adelante, cuando mencionemos la Constitución española, lo haremos con las siglas CE.

⁴ España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 217/1992, de 1 de diciembre. (En BOE 307 de 23 de diciembre de 1992, p. 80, f.j. 2.)

3.1.2. Titularidad

Una vez delimitado el concepto, se hace necesario especificar quiénes son los titulares de dicho derecho, toda vez que las referencias generales se hacen en nombre de los docentes, pero es una denominación genérica y que abarca muchas y muy diferentes etapas educativas.

La propia legislación marca, *de facto*, una distinción entre el colectivo docente, al separar los perfiles del maestro del de los profesores. El primero se predica de los niveles de Educación Infantil y Primaria, mientras que el segundo es válido, con su calificativo necesario para distinguirlo (de Secundaria, universitario, de Formación Profesional...) para las enseñanzas partiendo de la etapa de Secundaria hasta los más elevados niveles.

La cuestión de la titularidad de este derecho está asentada hoy día, pero no ha sido igual desde el comienzo del desarrollo del sistema educativo en España que, como en el resto del países europeos, se dio con la llegada del s.XIX y su respuesta al modo de vida incipiente de la industrialización y las necesidades de conformar y fortalecer comunidades nacionales.

Así, desde el propio s.XIX la visión mayoritaria respecto a la titularidad de la libertad de cátedra se concebía para los profesores de enseñanzas superiores y universitarios (Expósito, 1995, p. 43; Salguero, 1997, p. 68), aunque hubo dos momentos donde esa tendencia se rompió: el conocido como “Decreto Ruiz Zorrilla”⁵, que afirmaba en su artículo 4 que *“los Maestros emplearán los métodos que crean mejores en el ejercicio de su profesión”* y, en segundo lugar, la Constitución de la República Española de 1931, que en su artículo 48 decía que *“los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada”*. Ambos hitos establecían una interpretación más abierta sobre quién podría ser el titular de la libertad de cátedra. Desde el final de la II República hasta la entrada en vigor de la CE de 1978, la política educativa estuvo guiada por la Dictadura franquista y su férreo control sobre todos los aspectos de la vida social y cultural del país, con lo que cabe comprender que no fuera un período floreciente en lo relativo a la interpretación de la libertad de cátedra.

En este asunto de la titularidad, como en todos los aspectos poliédricos de esta libertad, hay disparidad de opiniones, aunque la opinión asentada por la jurisprudencia

⁵ Su denominación correcta es “Decreto derogando la ley de Instrucción primaria y el Reglamento para ejecutarla, declarando libre la enseñanza primaria, restableciendo las Escuelas normales y más que expresa”, publicado en la Gaceta de Madrid núm. 289, de 15/10/1868, páginas 4 a 5.

sea clara y sea la que se adopte en la actualidad. No obstante, se pueden distinguir dos interpretaciones respecto a quién debe ser titular de la libertad de cátedra: una restrictiva y otra extensiva.

La restrictiva circunscribe la titularidad únicamente a los profesores universitarios, y se basa en que en el art. 20.1. c de la CE se habla de enseñanza científica, es decir, de transmisión por medio de la docencia de los resultados de las investigaciones. Dentro de esta línea interpretativa destacarían autores como Lucas Verdú, Garrido Falla o Martínez-Sospedra (Salguero, 1977, pp. 61-68).

Por el contrario, la interpretación extensiva amplía la titularidad a todos los docentes, sin asociar a este factor si lo que se enseña es “de cosecha propia” o ajeno (Salguero, 1977, p. 68). A tenor de un recurso planteado en el TC contra la derogada Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por el que se regula el Estatuto de Centros Escolares⁶, dicho tribunal pronunció su clásica sentencia 5/1981, de 13 de febrero⁷, exponiendo, a este respecto, la extensión de la titularidad a todos los docentes, no sólo a los universitarios.

Los argumentos por los que algunos autores apuestan por la interpretación expansiva los explica Expósito (1995, pp. 146-148). En primer lugar, atribuye a los partidarios de la interpretación restrictiva una visión parcial de la evolución histórica de esta cuestión, puesto que no siempre se interpretó como aquéllos lo hacían, sino que, como se ha deslizado anteriormente, el Decreto de Ruiz Zorrilla y la Constitución de 1931 ya hicieron oficial la extensión de la libertad de cátedra a todos los docentes. En segundo lugar, el argumento de la autonomía científica y de investigación que se pudiera esgrimir para otros contextos, no sería aplicable a la realidad española, puesto que la propia CE ya separa la libertad de cátedra y la libertad de investigación científica en el mismo artículo 20. Y el último motivo radica en que la denominación de *libertad de expresión docente* que abrazan algunos partidarios de la interpretación restrictiva no está recogida expresamente en la CE.

Otro argumento a favor de la interpretación extensiva lo aporta Castillo Córdova:

“En cualquier nivel educativo existe el riesgo de que sujetos distintos a los que tienen encargada la labor de enseñar, quieran intervenir indebidamente en el contenido y dirección de la misma a través de presiones o coacciones de cualquier tipo, [...]. Por tanto, el remedio jurídico pensado para neutralizar tales riesgos debe ser extendido a toda actividad educativa, con independencia del sujeto que la realice” (2006, p. 315).

⁶ En adelante, LOECE.

⁷ España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 5/1981, de 13 de febrero. (En Suplemento al BOE 47 de 24 de febrero de 1981, p. 19, f.j. 9, párr. 2º.)

El TC, cuando aboga por una libertad de cátedra para todo docente, hace una doble disección (Salguero, 1997, pp. 69-70). Por un lado, separa quiénes son los titulares del derecho del nivel de enseñanza en el que se ejercite ese derecho y, por otro lado, desvincula la labor investigadora (el hallazgo del saber) de la tarea o momento docente (la comunicación o transmisión del conocimiento). Esto provoca que la libertad de cátedra se tenga que configurar en atención a dos coordenadas: la naturaleza pública o privada del centro docente (aspecto que influirá en los referentes a tener en cuenta antes de invocar la libertad de cátedra, diferentes si es un profesor funcionario o un profesor en un centro con ideario propio) y el nivel o grado educativo en que tal puesto se desenvuelva (puesto que la edad y la madurez de los alumnos determinarán, como veremos, las protecciones de las que gozarán frente a la crítica científica).

En resumen, hay dos tendencias en la interpretación de esta cuestión, pero la jurisprudencia ha perfilado la titularidad a todos los docentes, pero con las cautelas que el propio TC señalaba respecto a la edad y madurez y titularidad del centro docente.

3.1.3. Encuadre conceptual en las libertades educativas

Este punto se destaca para poder encauzar el concepto dentro de la legislación y poder comprender cómo, además de con las libertades de comunicación (como se verá en el apartado que explique la incardinación de la libertad de cátedra en el articulado de la CE), también es necesario abordar las libertades educativas como marco del concepto de la libertad de cátedra. Como afirma el profesor Nuevo López (2010, p. 198), *“no es posible dejar a la libertad de cátedra fuera de un estudio de las libertades educativas, pues –junto a la libertad de creación y dirección de centros docentes- es uno de los contenidos o vertientes de la libertad de educación”*.

Así, es importante explicar que el marco de libertades educativas en España está cimentado sobre el artículo 27 CE, que ya en su artículo primero establece que *“todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”*. Partiendo de esa base (cuya redacción esconde, con poco disimulada contundencia por la composición de las oraciones y su unión en un solo artículo, el arduo proceso hasta el acuerdo en la redacción final de la llamada “carta magna”), el profesor Vidal (2003, p. 199), siguiendo a Torres del Moral, se vale de la división efectuada por éste en dos puntos de vista diferentes de las libertades educativas: activo y pasivo.

Desde el punto de vista activo tendríamos lo que ambos autores denominan “libertad de educación”, que se enfocaría desde el prisma de los profesores y desde el de los titulares de los centros. Desde el de los primeros, tendríamos dos libertades: la libertad de cátedra y la libertad para participar en la gestión de los centros. En cuanto

al prisma de los titulares de centro, remarcan la libertad de creación de centros (que incluiría, asimismo, el derecho a dirigirlos y a dotarles de un ideario o carácter propio).

Y desde el punto de vista pasivo, que se identificaría con el derecho a la educación, estos autores destacan (Vidal, 2003, pp. 209-212) unos cuantos aspectos que solamente citaré:

- Derecho de acceso a las enseñanzas regladas que integren el sistema educativo español
- Derecho a recibir una formación que asegure el pleno desarrollo de la personalidad (art.6.3.a de Ley Orgánica del Derecho a la Educación⁸ y 27.2. CE)
- Derecho a recibir la formación religiosa y moral acorde con las propias convicciones (art. 27.3 CE)
- La evaluación objetiva del rendimiento escolar (art. 6.3.a, LODE)
- Derecho a un tratamiento disciplinar sin arbitrariedades (en lo relativo a las disciplinas académicas)
- Principio de constitucionalidad como orientación y límite del sistema educativo (art. 27.2 CE)
- Principio de no monopolio educativo por parte del Estado
- Principios de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (art. 27.4 CE)
- Principio de democracia en el control y la gestión de centros sostenidos con fondos públicos y a programación general de la enseñanza (art. 27.5 CE)
- Principio de responsabilidad educativa de los poderes públicos, que se concreta en la creación pública de centros docentes y la programación general de la enseñanza (art. 27.5 CE), la inspección y homologación del sistema educativo (art. 27.8 CE) y la ayuda económica a los centros docentes de iniciativa social (art. 27.9 CE).
- Principio de autonomía universitaria (art. 27.10 CE)
- Principio de compartición competencial entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en materia educativa

Está clara la ubicación de la libertad que nos ocupa en el esquema interpretativo que hemos seguido para abordar este punto. Dentro de las libertades educativas, la libertad de cátedra entraría en el punto de vista de la llamada “libertad de educación”, esto es, enfocada desde un punto de vista activo en cuanto libertad reconocida. Con esto se

⁸ En adelante, LODE.

quiere señalar que es una libertad cuyo disfrute se atribuye a unos determinados actores del proceso educativo, los docentes, y que éstos son los que tienen que ejercerla.

En este punto cabría volver a mencionar la categorización de concepciones que se señaló en el punto anterior refiriéndonos a Peña Timón, puesto que dos de las concepciones de la libertad de cátedra giraban en la dialéctica garantía institucional – derecho individual. A este respecto, el profesor Nuevo López (p. 198-199) hace un repaso por esta dialéctica doctrinal, dejando como partidarios de la primera a autores como Verdú, Fernández-Miranda o Gálvez, mientras que, como afectos a la segunda visión, sitúa a López-Muñiz, Barnés, Embid, Torres del Moral (como ha quedado claro más arriba, en la distinción entre punto de vista activo y pasivo) o Carro. Después de exponer los argumentos de unos y otros, introduce una posición intermedia, que fue la que defendió el magistrado Tomás y Valiente en el apartado 12 de su voto particular en la STC 5/1981, de 13 de noviembre⁹, y otros autores como Rodríguez Coarasa (1998, p.198). Vistas todas las opciones, parece más prudente enfocar la dialéctica desde una perspectiva que compatibilice ambas visiones, puesto que tan cierto es que es una libertad del docente como que se manifiesta en instituciones y que el Estado debe también proteger el disfrute de la misma frente a terceros o, incluso, frente a el mismo.

Sea como fuere, es fundamental aproximarnos al concepto de libertad de enseñanza, acuñado en la CE en su artículo 27.1 y que en el Preámbulo de la LODE¹⁰ se define de una manera comprensiva, incluyendo, entre otros conceptos, el de la libertad de cátedra. De todas formas, no todos los autores muestran acuerdo unívoco respecto al estatus de la relación entre la libertad de cátedra y la libertad de enseñanza.

Expósito (1995) y también el profesor Salguero (1997, pp. 76-79) expresan que la libertad de cátedra es parte de la libertad de enseñanza, al igual que la libertad de creación de centros docentes, es decir, que están en pie de igualdad.

⁹ *“Es este aspecto institucional de la libertad de cátedra el que la configura no sólo como un derecho individual de libertad esgrimida frente a los poderes públicos, sino como un bien jurídico cuya protección será exigible a los poderes públicos aun cuando la enseñanza se ejerza en centros privados.”*

¹⁰ *“En estos principios debe inspirarse el tratamiento de la libertad de enseñanza, que ha de entenderse en un sentido amplio y no restrictivo, como el concepto que abarca todo el conjunto de libertades y derechos en el terreno de la educación. Incluye, sin duda, la libertad de crear centros docentes y de dotarlos de un carácter o proyecto educativo propio, que se halla recogida y amparada en el Capítulo III del Título I. Incluye, asimismo, la capacidad de los padres de poder elegir para sus hijos centros docentes distintos de los creados por los poderes públicos, así como la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones, tal como se recoge en el artículo 4.º Pero la libertad de enseñanza se extiende también a los propios profesores, cuya libertad de cátedra está amparada por la Constitución por cuanto constituye principio básico de toda sociedad democrática en el campo de la educación. Y abarca, muy fundamentalmente, a los propios alumnos, respecto de los cuales la protección de la libertad de conciencia constituye un principio irrenunciable que no puede supeditarse a ningún otro.”*

“Los dos factores constitutivos del contenido de la libertad de enseñanza son irreductibles, es decir, no hay entre ellos una posición de preeminencia o jerarquía. La libertad del docente concreto que tiene lugar en una organización educativa y la libertad de creación de centros (la que todos tienen de fundarlos y dotarlos de ideario), derivan por igual y al mismo nivel de la «libertad de enseñanza».” (Salguero, 1997, pp.76-77).

Ambos autores también muestran las diferentes opiniones de otros autores que jerarquizan libertad de enseñanza y libertad de cátedra, dando más importancia a una sobre la otra, en función de su opinión¹¹. También las opiniones de autores que manifiestan que la libertad de enseñanza es tal sin tener en cuenta la libertad de cátedra (por ejemplo, Barnés o Alzaga), e incluso la de autores, como Garrido Falla, que aluden a una incompatibilidad entre ambas libertades (Salguero, 1997, p. 77). Desde nuestro punto de vista, la opinión del legislador, si sigue vigente, demuestra que satisface las necesidades de la realidad y, por tanto, la definición comprensiva de la LODE que hace de la libertad de enseñanza el “paraguas” de un buen número de las libertades educativas es la interpretación que consideramos más acertada.

Por otra parte, siguiendo con el encuadre de la libertad de cátedra con otras libertades educativas, el profesor Salguero (1997, p. 79) enmarca la libertad pedagógica como parte componente del concepto que nos ocupa. Así, expresa que existen dos “momentos que conforman” el contenido de la libertad de cátedra:

- Los conocimientos, ideas o convicciones científicas que se transmiten en el ámbito docente.
- El modo, estrategia o método de transmitir dicho conocimiento (que es a lo que el autor se refiere como libertad pedagógica).

Esa libertad pedagógica aumentaría con la disminución del grado y nivel de enseñanza, puesto que el primero de los dos momentos de los que hablaba Salguero no se pueden afrontar sin la madurez necesaria en los alumnos y por el debido respeto al desarrollo de su personalidad. Es por esto que manifiesta que “[...], si este reducto nuclear de la autonomía del profesor resultara excesivamente mediatizado por las orientaciones didácticas o pedagógicas, la libertad de cátedra quedaría, en estos niveles, profundamente debilitada.” (Salguero, 1997, p. 79). La profesora Lozano (1995a, p. 119), al referirse a la libertad de cátedra en niveles inferiores, usa un

¹¹ Embid Irujo, por ejemplo, da más relevancia a la libertad de cátedra sobre la libertad de creación de centros docentes en la relación con la libertad de enseñanza, mientras que autores como López-Muñiz antepone otras libertades a la libertad de cátedra (Expósito, 1995).

concepto que ayuda a ilustrar este carácter técnico de la libertad pedagógica: “discrecionalidad técnica”¹². Lo utiliza para matizar el carácter técnico y el escaso margen (de ahí la coincidencia, en nuestra opinión, con la expresión de Salguero de “reducto nuclear”). Esta expresión de libertad pedagógica es útil para comprender ese matiz técnico-pedagógico, aunque la interpretación que se ha hecho en otros países de esta libertad pedagógica ha llevado a mencionarla por separado de la libertad de cátedra, como en el caso de Alemania¹³. No obstante, desde nuestro punto de vista, sí que vemos acertada la interpretación referente a los dos momentos, pues, en lo fundamental, coinciden con la diferenciación que hacía Castillo Córdova en el punto primero a la hora de intentar definir la libertad de cátedra.

En relación a la separación que establece la legislación alemana entre libertad de cátedra y libertad pedagógica, la profesora Expósito (1995) desliza la idea de la posible tentación de identificar libertad de cátedra con la libertad de ciencia alemana. Esta misma autora explica que esa identificación no es posible ya que en la doctrina alemana la libertad de ciencia y su enseñanza acarrean una visión de la docencia como elemento complementario de la investigación y, por tanto, se limita la libertad de ciencia al ámbito universitario exclusivamente, aunque haya habido evolución en ese sentido (Vidal, 2004, p. 377), mientras que la legislación y la doctrina española ha optado por extenderla a todo docente, aunque con matices, que se introducirán más adelante.

La misma autora, Expósito, también alude a la tentación de identificar libertad de cátedra con libertad académica. La libertad académica, en el contexto español, se inscribe en el ámbito universitario, y así lo remarca la Ley de Ordenación Universitaria, 6/2001, en su artículo 2.3: “*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*”. Aún siendo evidente que la libertad de cátedra se inscribe en la libertad académica, no son estrictamente lo mismo, en opinión de la autora, ya que la libertad académica no está recogida como un derecho fundamental y además, engloba el derecho de profesores y el de los universitarios alumnos. (Expósito, 1995, p. 137).

En resumen, en el marco de las libertades educativas, la libertad de cátedra es un concepto que está incardinado dentro del amplio paraguas que representa la libertad de enseñanza, y la doctrina científica, no de forma unívoca, aboga por una interpretación

¹² La profesora Lozano lo explica con estas palabras: “*este derecho se configura en realidad como una discrecionalidad técnica (cursivas del autor), equivalente a la de cualquier otro profesional que ejerza una tarea que le haya sido encomendada en razón de su preparación cualificada en una determinada ciencia o arte.*” (Lozano, 1995a, p.119).

¹³ Este aspecto se tratará más adelante, pero puede ser útil para el caso concreto de Alemania el artículo de Krüger titulado “La libertad de cátedra en Alemania”. (Krüger, 1999, pp. 149-176) y el de Vidal, “Libertad de cátedra y libertad pedagógica en Alemania” (Vidal, 2004, pp. 373-409).

de la libertad de cátedra como derecho subjetivo del docente y como garantía institucional frente a injerencias, lo que le dota de una cobertura mucho más amplia y le permite un desarrollo más completo.

Algunos autores hablan de libertad de educación, pero esa expresión no está recogida en la normativa actual y es un referente conceptual más vasto aún que la libertad de enseñanza. Por otra parte, existen algunos conceptos relacionados con las libertades educativas que pudieran parecer estrechamente unidos con la libertad de cátedra tal y como la entendemos, como libertad pedagógica, de ciencia, académica, etc. Cada una tiene sus matices y contextos propios, pero es necesario volver a recordar que, en la actualidad y de forma oficial, el encuadre más fiable de la libertad de cátedra dentro de las libertades educativas lo representa la libertad de enseñanza.

3.1.4. Contenido y límites de la libertad de cátedra

3.1.4.1. Contenido de la libertad de cátedra

Para comenzar a explicar este punto del contenido es necesario, a nuestro entender, señalar que la jurisprudencia ya ha marcado cómo se desenvuelve el contenido de la libertad de cátedra. Lo hizo en la STC 5/1981, de 13 de febrero, en su fundamento jurídico 9, párrafo 3º:

“Se trata, sin embargo, como en principio ocurre respecto de los demás derechos y libertades garantizados por la Constitución, de una libertad frente al Estado o, más generalmente, frente a los poderes públicos, y cuyo contenido se ve necesariamente modulado por las características propias del puesto docente o cátedra cuya ocupación titula para el ejercicio de esa libertad. Tales características vienen determinadas, fundamentalmente, por la acción combinada de dos factores: la naturaleza pública o privada del centro docente en primer término, y el nivel o grado educativo al que tal puesto docente corresponde, en segundo lugar.”

Es habitual, entre los diversos autores que abordan la materia, discernir entre un contenido negativo y un contenido positivo de la libertad de cátedra; conceptos que, en palabras de Salguero (1997, p.82), podrían explicarse de la siguiente manera: *“si el contenido negativo se nutre de la idea de «resistencia», el contenido positivo apunta al haz de facultades o potencialidades que genera nuestra libertad de referencia”*.

De forma genérica, el profesor Castillo Córdova explica sobre el contenido negativo que *“consiste en una prohibición genérica dirigida a determinados terceros, con la finalidad de evitar intromisiones o intervenciones ilegítimas en el ejercicio de la labor*

docente, de modo que el profesor tenga la «posibilidad» (cursivas del autor) de desarrollarlo libremente". (2006, p. 328) Esos "terceros" a los que alude Castillo Córdova, podrían ser particulares u organizaciones de cualquier tipo y finalidad, así como influencias de ámbito gubernamental, es a quienes se puede referir Lozano cuando dice que *"los peligros para el desarrollo de las libertades provienen no tanto del Estado o de sus órganos de gobierno como directamente de la sociedad o de los grupos de poder"* (Lozano, 1995, p. 109).

Esta línea de interpretación del contenido negativo nos conduce a reflexionar sobre el concepto del "currículum oculto" que, en esencia, se refiere a todo aquello que influye en el diseño, planificación y desarrollo del currículo y que no son valores patentes¹⁴. La justificación de la relación entre este concepto y la libertad de cátedra puede deslizarse de la respuesta del profesor Torres a una pregunta sobre la educación en tiempos de crisis, de cambio:

"Por supuesto, el problema es que las autoridades políticas cada vez temen más el ejercicio de la autonomía y, de manera especial, la libertad de cátedra. Entendiendo por cátedra el espacio escolar en el que estudiantes y profesorado ejercen y desarrollan sus derechos a la libertad de pensamiento. La pretensión del Ministerio de Educación de cercenar las dimensiones cívicas cayendo en una especie de infantilización o anulación de la profesionalidad docente es lo que explica, por ejemplo, los Reales Decretos de los currículos básicos, especificando de manera exhaustiva: objetivos, contenidos, competencias, criterios de evaluación, estándares de rendimiento y resultados de aprendizajes evaluables. Únicamente les faltó nombrar las editoriales de los libros de texto. Estamos ante políticas educativas autoritarias y de sospecha acerca de las capacidades, posibilidades y formación del profesorado." (De la Rosa, marzo-abril de 2015, pp. 22-23).

El profesor Torres amplía el sentido de la cátedra de forma no exactamente coincidente con la interpretación que de la libertad que nos ocupa venimos haciendo, pues hace partícipes de ella también a los alumnos, pero el espíritu de su manifestación nos es útil para expresar nuestro acuerdo, en lo básico, con el parecer del profesor Torres. La exhaustividad de la que habla a la hora de diseñar el currículo se explica, de forma oficial, como un desarrollo técnico-pedagógico coherente con un desarrollo curricular que pretende responder a una planificación de la educación escolar conducente a la formación de educandos competentes (competencias que se desglosan

¹⁴ Para más información, cfr. Torres, J. (1991) *El currículum oculto*. Madrid: Morata.

en sub-competencias concretas); pero también se puede interpretar como un intento de “sujetar” y controlar el desarrollo curricular y limitar bastante el diseño curricular, lo que, en esencia, podría atacar el contenido negativo, de defensa, de la libertad de cátedra.

La explicación genérica que hacía Castillo Córdova del contenido negativo de la libertad de cátedra, Salguero (1997, pp. 80-89) la desgrana siguiendo la interpretación que manifestaba el TC en la cita que hemos reflejado en el inicio de este apartado. Se podría decir que caracteriza el contenido negativo en función del tipo de centro y del nivel.

Así, Salguero destaca estos tres apartados:

- Contenido negativo común a todo centro y nivel educativo. Desde este punto de vista, la libertad de cátedra se configura como una libertad frente al Estado, adquiriendo aquí su dimensión históricamente originaria de libertad frente al Estado liberal. Tal y como expresa De Puelles, la libertad de cátedra *“nace como derecho de libertad, de defensa o delimitación donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse ya que repugna a la conciencia del ciudadano que el Estado pretenda imponer una verdad oficial por medio de la enseñanza”* (De Puelles, 2006, p. 39).
- Contenido negativo uniforme en centros públicos de cualquier nivel (sea éste primaria, secundaria o universidad). Esta dimensión habilita al docente de estos centros para resistir a una orientación ideológica determinada, a la imposición de un enfoque concreto de la realidad o a la difusión de una ciencia oficial.
- Contenido negativo modelizado por el ideario de centros privados. La STC 5/1981, de 13 de febrero, en su fundamento jurídico 10, párrafo 1º explica esta faceta del contenido negativo refiriéndola al contenido común antes citado ya que *“cualquier intromisión de los poderes públicos en la libertad de cátedra del profesor, sería así, al mismo tiempo, violación también de la libertad de enseñanza del propio titular del centro”*.

Y si Salguero desgranaba el contenido negativo en función de la titularidad del centro y del nivel, Castillo Córdova (2006, pp. 329-330), partiendo de su interpretación genérica, también extiende esa perspectiva de defensa a los diferentes elementos que conforman los mensajes en el contexto educativo, que caracteriza como elementos fácticos (nivel de los hechos) y elementos valorativos (nivel de la opinión sobre esos hechos). Y además, para este autor, el contenido negativo también traería consigo la

protección de intervenciones legítimas por parte del docente en la adopción y utilización del método personal de transmisión de los mensajes educativos.

En cuanto al contenido positivo, éste se refiere a las potencialidades o facultades que permite desarrollar la libertad de cátedra, sobre la preparación y transmisión del mensaje educativo y la concreción del método de enseñanza para extender ese mensaje en el contexto docente. Pero esas facultades tienen la limitación del nivel educativo, puesto que a menor nivel educativo, más graduado está el ejercicio de la libertad de cátedra. En buena lógica, por el contrario, *“del nivel educativo superior el contenido positivo se predica en plenitud”* (Salguero, 1997, p. 82), pero el TC menciona tres razones para graduar el contenido positivo en niveles inferiores:

- No es el profesor el que establece los planes de estudio ni el contenido mínimo de la enseñanza. Es el Estado el que tiene atribuidas esas competencias a través de, entre otras, la de la programación general de la enseñanza¹⁵.
- Son las autoridades las que establecen el elenco de medios pedagógicos entre los que puede elegir el profesor. Cada elección de medio pedagógico se constituye en un ámbito del ejercicio de la libertad y es por eso que *“estos ámbitos constituyen el centro neurálgico y el verdadero test del ejercicio y la praxis de la libertad de cátedra en los niveles de secundaria y primaria [...]”* (Salguero, 1997, p. 83)¹⁶.
- El profesor no tiene libertad absoluta para orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad debido a la existencia de unos límites relacionados, sobre todo, con el respeto a la programación general de la enseñanza y con el la protección de la juventud y la infancia¹⁷.

El profesor Embid Irujo (1983, pp. 289-294) apuesta por señalar qué aspectos cubre y qué aspectos deja fuera la libertad de cátedra, como método para aclarar la cuestión del contenido. Lo hemos incluido por ser una forma diferente de abordar este aspecto.

¹⁵ Castillo Córdova abre una puerta a esta graduación de las enseñanzas mínimas y currículos dispuestos por las diferentes administraciones educativas, que detallan las directrices pedagógicas *“dispuestas por el poder público aunque en definitiva concretadas por cada centro”*, cuando afirma que no representan, en principio, un condicionamiento que *“que pueda vulnerar la libertad de cátedra con una adecuada participación de los docentes en la redacción y aprobación de los diferentes currículos y proyectos educativos del centro”* (2006, p. 332).

¹⁶ Es ahí donde hacía hincapié el profesor Torres en su amarga queja sobre el excesivo celo de las Administraciones a la hora de establecer detalladamente ese “elenco”, del que el profesor Salguero habla en términos posibilistas.

¹⁷ Esos límites serán explicados con detalle en páginas posteriores.

Así, por ejemplo, la libertad de cátedra no permitiría al docente aspectos como la fijación de horarios o lugares de explicación o la falta de sujeción a los planes concreta y correctamente establecidos.

Por el contrario, sí protegería al docente frente normas dictadas y mediante las que el docente tuviera que orientar “ciegamente” y transmitir valores uniformemente. También lo haría en el ámbito de la determinación del método de exposición a utilizar¹⁸ (aspecto que recoge la doctrina científica posterior, como se ha visto con Castillo Córdova), así como, en el caso del profesor funcionario, frente a ciertos principios de la función pública (obediencia o relación jerárquica), siempre en el caso del ámbito puramente docente, no organizativo. Por igual le correspondería cobertura al profesor de un centro con ideario propio, aunque este caso es más complejo y se tratará más adelante. Igualmente, la libertad de cátedra cubriría al docente, en su acepción más popular, en relación a la materia de objeto de enseñanza impartida efectivamente y no, en cambio, si se opina sobre cosas ajenas a la materia concreta. Y por último, también le dota de una dimensión institucional al contenido por cuanto la autonomía de los centros también pueden ejercer como “escudo protector” de la libertad de cátedra, aunque esa autonomía también será menor cuanto más inferior sea el nivel educativo.

A propósito de este último aspecto de la autonomía institucional mencionado por Embid Irujo, Castillo Córdova (2006, p. 345) atribuye a los centros¹⁹ y al sistema en general la facultad de garantizar este ámbito de actuación y señala, asimismo, que esto exige la participación de los docentes. Así, manifiesta que “[...] *la participación de los docentes es parte de la libertad de cátedra, en la medida en que es una exigencia de la autonomía del centro y ésta a su vez constituye la dimensión objetiva de dicha libertad*”. No obstante, y como todo aspecto que derive de las libertades y derechos, tienen unos límites que estarían impuestos por las obligaciones constitucionales asumidas por el Estado²⁰.

Esta precisión de la dimensión de la autonomía institucional obedece también a la forma de conceptualizar el contenido de la libertad de cátedra desde una dialéctica

¹⁸ “El profesor es dueño de sus conocimientos y de la pedagogía que usará para transmitirlos. No se niega la potestad de promulgación de orientaciones pedagógicas, pero no deben alcanzar un valor compulsivo que anule la libertad del profesor”(Embid Irujo, 1983, p. 290).

¹⁹ Al hilo del discurso de la autonomía institucional, de los centros educativos, el profesor De Puelles (1996, pp.120-122) desliza la tesis de que ese discurso esconde un trasvase de responsabilidad de los resultados de los poderes organizativo-administrativos a los centros, argumento muy útil para atribuir errores a otros y apropiarse de los éxitos ajenos. Desde nuestro punto de vista, la hipótesis de De Puelles puede tener parte de razón, pero, bien gestionada, opinamos que trae más ventajas que desventajas.

²⁰ El profesor Castillo Córdova señala las tres siguientes: la programación general de la enseñanza (art. 27.5 CE); la inspección y homologación del sistema educativo (art. 27.8 CE); y la regulación de condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 CE).

entre ámbitos objetivo y subjetivo, que es la que desarrolla Castillo Córdova. Así, el ámbito subjetivo coincidiría con los contenidos negativo y positivo explicados y que serían relativos al profesor, mientras que el ámbito objetivo abarcaría la dimensión institucional, que incluiría el mencionado aspecto de la autonomía de los centros. La justificación última de ese ámbito objetivo radicaría en

“[...] el favorecimiento de la mencionada labor docente. Será ésta la que defina exigencias o rechazos de intervenciones, así como el contenido y alcance de los mismos, cuidándose que éstas favorezcan efectivamente el pleno ejercicio de la libertad de cátedra, y no terminen por convertirse en limitaciones”. (Castillo Córdova, 2006, p. 337).

Dentro de este aspecto del contenido de la libertad de cátedra, también hay un aspecto, perteneciente (por incardinarlo en las clasificaciones explicitadas hasta ahora) al ámbito subjetivo e incardinada en el contenido positivo del mismo, que algunos autores tienden a tratar por separado. Se trata del *ius examinandi*, es decir, de la facultad de examinar y evaluar.

Expósito (1995, p. 170) entiende que esta facultad no entraría dentro de la cobertura de la libertad de cátedra, ya que *“la configuración de la enseñanza como un servicio público y el reconocimiento constitucional del derecho a la educación justificarían su exclusión de quedar configuradas como un derecho del docente”*. Es decir, la profesora Expósito concibe esas facultades como una parte inherente al sistema educativo y garante de su funcionamiento, y no como un ejercicio plenamente técnico-pedagógico. Pero, como opina Salguero, es complicado escindir esa facultad de la tarea habitual del docente:

“Lo que sucede es que, en la práctica habitual, y salvo excepciones, se hace coincidir la evaluación del profesor con la facultad burocrático-administrativa de «examinar». De hecho, va unida al control de los conocimientos, como elemento intrínseco de la tarea docente, con la facultad examinadora [...]. Aunque la facultad de examinar no forma parte del contenido esencial de la libertad de cátedra, sí atañe a los contenidos didáctico-pedagógicos que constituyen elementos básicos del ejercicio de dicha libertad”. (Salguero, 1997, p. 89)

En nuestra opinión, no vemos incompatibilidad entre la facultad del Estado de examinar y la necesidad que todo docente tiene de evaluar el progreso de sus alumnos. El Estado marca sus hitos examinadores y define los criterios de evaluación que se han de cumplir en esos hitos, pero dentro de esa organización, el docente tiene otras

opciones para valorar el progreso de sus alumnos, siempre y cuando pueda certificar el grado de aprovechamiento de cada alumno. Por motivos prácticos, como afirmaba Salguero, muchos docentes harán coincidir temporalmente los hitos dispuestos con sus herramientas evaluadoras, pero eso no es óbice para que el docente no pueda examinar o evaluar al alumno, aunque no dicha evaluación no conste a los efectos de expediente académico.

Como se ha explicado, la doctrina científica opta por distinguir entre el contenido positivo y negativo de la libertad de cátedra, e incluso por delimitar un ámbito objetivo y otro subjetivo, aunque también ha apostado por delimitar un contenido mínimo, “esencial”, de la libertad de cátedra. Salguero (1997, p. 84) lo explica claramente:

“Consiste en no someterse a ideas científicas impuestas, a orientaciones que impliquen un determinado enfoque de la realidad natural o social y a imposiciones que deriven de una ciencia oficial. También forma parte del contenido esencial – desde una vertiente positiva- la posibilidad de expresar libremente ideas y convicciones científicas racionalmente asumidas por el profesor en relación con una disciplina académica, en el momento de la investigación, en la transmisión y en la elección del método más adecuado en el proceso de la comunicación”.

Este “esqueleto” de la libertad de cátedra no es algo inamovible, y en eso abunda el profesor Salguero explicando, en esencia, que se va perfilando en el momento justo en el que hay colisión de derechos. En términos jurídicos, el máximo intérprete en nuestro contexto es el TC, pero luego el legislador es el que tiene que acercar a la realidad práctica las condiciones del ejercicio de esta libertad.

Estando claro el contenido esencial y las diferentes interpretaciones del mismo que la doctrina ha elaborado, conviene abordar ahora el perfil de esta libertad: sus límites.

3.1.4.2. Límites de la libertad de cátedra

Desde un punto de vista maximalista, cualquier libertad tiene siempre sus límites, porque, de lo contrario, *de facto* se estaría violentando la de los demás. Aún siendo una visión generalista y nada aproximada, nos da el pie perfecto para justificar la demarcación de las lindes que conforman la libertad de cátedra. Para ello, realizaremos un repaso de dichos límites siguiendo el esquema explicativo adoptado por Salguero (1997, pp. 91-114), que los agrupa y explica con profusión, añadiendo las interpretaciones y pareceres de otros autores, para matizar o complementar dicho esquema y perfilar cómo interpreta la doctrina científica la cuestión.

Dentro de dicho esquema explicativo, Salguero señala cinco límites, que iremos desarrollando uno a uno:

- Límites constitutivos por ser derechos fundamentales
- Límites que proceden del puesto docente y de la materia impartida
- Límites que derivan de los destinatarios directos del ejercicio de la libertad de cátedra
- Libertad de cátedra como excepción a límites del profesor público como funcionario
- Fidelidad a la CE como límite específico

3.1.4.2.1. Límites constitutivos por ser derechos fundamentales

El mero hecho de formar parte de un entramado normativo y jurídico que reconozca una serie de derechos ya está señalando una suerte de limitación, que serían unos límites intrínsecos que configurarían el marco en el cual todos los derechos fundamentales deberían ser armonizados para poder ser ejercidos y respetados en su totalidad.

Por otra parte, existirían unos límites explícitos, que los marcaría el artículo 20.4 CE:

“Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen 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”.

Dentro de ese abanico que presenta ese artículo de la CE, podemos encontrarnos la libertad ideológica y religiosa (art.16.1 CE), que podríamos identificar con el límite expresado por Suárez Malagón (2011, pp.439-440) y Regueiro (1994, p. 201) de “libertad de conciencia”, que ambos, al igual que Salguero, relacionan con la protección de jóvenes y niños, dado que la libre expresión de opiniones doctrinales del docente debe contar con el límite lógico (que se abordará) de la edad de los alumnos. Además, la LODE también exhorta a respetar dicha conciencia en su artículo 6.3.e²¹.

Como afirma la profesora Regueiro, *“no es lícito que los profesores utilizando la función que realizan, garantizada institucionalmente, ejerzan en los centros públicos*

²¹ *“A que se respete su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas y sus convicciones morales, de acuerdo con la Constitución.”*

el adoctrinamiento y el dogmatismo. Es decir, en la medida en que sea posible debe ser neutral” (1994, p. 201). Este matiz sobre la neutralidad nos conduce directamente a otro límite que se relaciona con los expuestos en este apartado: el respeto al principio de la neutralidad ideológica en la enseñanza pública no universitaria, que señalaran, entre otros, Regueiro (1994, p. 202) y Suárez Malagón (2011, pp. 453-455). Esta neutralidad ideológica se configuraría como una “neutralidad-abstención” (así se plantea en la STC 5/1981, f.j. 9, o el art. 18.1 de la LODE) y supondría

[...] la proscripción de todo adoctrinamiento ideológico de los alumnos, de lo que se derivará una doble autolimitación: que los profesores renuncien a exponer libremente sus ideas y opiniones y que el Estado renuncie, a su vez, a imponerles la enseñanza de una doctrina oficial” (Suárez Malagón, 2011, p. 454)

Dicho principio de neutralidad condicionaría la enseñanza pública no universitaria hasta el punto de convertirla, según Lozano (1995, p. 238) en un “ejercicio imperfecto”, algo interrumpido, a medio camino de su latente potencial.

Volviendo a los límites explícitos señalados por el art. 20.4 CE, el derecho al honor, intimidad y propia imagen eran objeto de especial atención. Son límites de la libertad de cátedra por cuanto ésta está incardinada en el grupo de libertades relacionadas con la libertad de expresión y porque así lo establece el propio artículo. Aquí coincidimos con Castillo Córdova, que engloba estos derechos en la denominación de *derechos de personalidad*, cuando explica que, aún siendo límites explícitos, es extraño que un docente, invocando la libertad de cátedra, los sobrepasara (2006, pp. 365-366). Y, respecto a estos derechos protegidos especialmente, hay discrepancia entre autores en cuanto a si la “moral pública” también constituye un límite por sí sola de la libertad de cátedra. Regueiro defiende que sí (1994, p. 201) mientras que Salguero expresa lo contrario ya que entiende que ese concepto es “reducible” a la protección de la juventud y de la infancia; apostilla, además, que *“ha sido propio de otros contextos ideológicos – sin citarlo aquí, hablará luego de ejemplos de la etapa franquista- prestar relevancia al orden público y a la moral como límite a las libertades de expresión del pensamiento”* (1997, p. 101). Desde nuestro humilde punto de vista, abogamos más por la visión de Salguero, ya que generar una “moral pública” y que el Estado deba garantizarla se nos presenta como un ejercicio difícilmente salvable por parte de la libertad de expresión.

Y, siguiendo con lo señalado por el art. 20.4 CE, un límite claro y explicado por la doctrina es la protección de la juventud y de la infancia. Embid Irujo (1983, p. 297) y Salguero (1997, p.98) la basan en el principio consagrado en la CE (art. 10.1) y en leyes

posteriores²² (por ejemplo, art. 1.1 y 2.a LODE) del “libre desarrollo de la personalidad” y Castillo Córdova explica que este límite se formula por ser grupos de personas en proceso de formación y adquisición de valores y principios y, por ello, deben ser especialmente protegidos (2006, p. 363).

3.1.4.2.2. Límites que proceden del puesto docente y de la materia impartida

Salguero se refiere con estos límites a dos aspectos: al rigor metodológico y al principio de especialización.

Con el primero se refiere a que la docencia se debe realizar bajo los parámetros de un saber organizado y sistematizado, sin discernir áreas o disciplinas ni niveles (1997, pp. 94-95). Así expresado, enlaza con lo expuesto por Suárez Malagón (2011, p. 437), aunque este autor adhiere a este límite, como complemento necesario, la ausencia de adoctrinamiento o proselitismo en el centro docente: “[...] *la libertad de cátedra no amparará la exposición de doctrinas contrarias a los postulados científicos ni tampoco aquellos que se realizasen al margen de la enseñanza*”²³. En esa misma línea se manifiesta Expósito (1995, p. 216).

Dentro de este ámbito también cabría incluir como límites lo que Castillo Córdova denomina “exigencias de veracidad, no injuria y necesidad de lo comunicado” (2006, pp. 368-370). Lo primero se refiere a que el elemento fáctico del mensaje debe ser veraz y acorde a los conocimientos aceptados científicamente. El elemento de la no injuria se introduciría ahí por relación con los derechos de personalidad (por motivos obvios). Y el aspecto de la necesidad debe responder a si lo comunicado sirve para comprender el mensaje educativo, vigilando el nivel de los educandos, el ideario del centro (si lo hubiere) y el contenido constitucional, así como la prohibición de la manipulación ideológica de los alumnos.

Siguiendo con el aspecto relativo a la materia, Suárez Malagón introduce el límite de la programación de la disciplina a impartir, ya que “*respecto a los niveles no universitarios de enseñanza se trata de garantizar con mayor intensidad un nivel esencial de conocimientos que asegure la igualdad de todos los españoles ante el*

²² Este matiz de la LODE no figuraba en la exposición de Embid Irujo, puesto que la obra de éste es de 1983 y la LODE de 1985.

²³ El autor pone como ejemplo de controversia a este respecto la extinta asignatura de Educación para la Ciudadanía. Dicha asignatura generó enconados debates, pero el autor considera que estaba ajustada a derecho e invoca una Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de febrero de 2009: “[...] *las asignaturas que el Estado, en su irrenunciable función de programación de la enseñanza, califica como obligatorias no deben ser pretexto para tratar de persuadir a los alumnos sobre ideas y doctrinas [...]*”. Con esta Sentencia, se sobreentiende, en nuestra opinión, que ni a través de los contenidos de dicha asignatura, ni con la excusa de su crítica, se permite el proselitismo ideológico.

contenido esencial de la educación” (2011, p.444). Esto se garantizaría por un diseño curricular, que encarna lo dispuesto por la organización general del sistema educativo (Castillo Córdova, 2006), con sus diferentes niveles de concreción, ante el cual, autores como Lozano, como se ha citado anteriormente, consideran que la labor docente ofrece margen para “discrecionalidades técnicas”. Suárez Malagón, en cambio, opina que el margen no es tan estrecho, debido sobre todo a la opción que abre la autonomía pedagógica de los centros (regulada por art. 120 y 121 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación²⁴). Opción y límite, pues esa misma autonomía para responder a las necesidades más próximas puede también limitar ese ejercicio (Castillo Córdova, 2006). En el marco de la elaboración del Proyecto Educativo de centro, expresión escrita de la visión, misión y características organizativas y pedagógicas del centro, se apuesta en la LOE por “modelos abiertos”, en los que

[...], el docente, en atención a la diversidad de realidades educativas y a su enfoque y aprendizajes personales, y siempre respetando lo que podríamos denominar «suelo mínimo» de lo que se debe enseñar, disfruta de un espacio para exponer y transmitir su saber científico sin mayores trabas que las anteriormente delimitadas” (Suárez Malagón, 2011, p. 446).

En lo relativo al otro aspecto que señalaba Salguero, de la especialización, actúa como límite de la libertad de cátedra por cuanto obliga al docente a ceñirse a su materia, idea que también introdujo Expósito (1995, p. 216). Según Salguero (1997, p. 95), esta especialización vendría dada por una doble restricción: por la especificidad de la disciplina o materia a impartir y por los contenidos establecidos por los programas o temarios de dichas disciplinas o materias. Aún siendo esto un límite, el mismo autor señala que éste es más flexible para la etapa de la Educación Primaria por cuanto los maestros son, por formación, competentes para todas las áreas en las que se organiza el currículum de esa etapa, y al ser el constructo *área* más amplio que una *materia*, ese límite de la especialización no constriñe tanto al docente.

Asimismo, dentro de este abanico de límites que hemos pretendido englobar en esta categoría propuesta por Salguero, cabría mencionar lo que Suárez Malagón (2011, p. 440) y Regueiro (1994, p. 202) explican como respeto a las normas organizativas del centro. Resumiendo lo que ambos autores destacan dentro los componentes de esta limitación de la libertad de cátedra, estaría todo el entramado organizativo, curricular y didáctico (conjunto de áreas y materias, organización docente por equipos, establecimiento de la jornada lectiva, participación en gobierno y funcionamiento de los

²⁴ En adelante, LOE.

centros, normas de evaluación...), que puede llegar a configurar de forma, según pareceres, demasiado exhaustiva, la labor docente, dejando poco margen.

Y, en último lugar, Suárez Malagón también señala como un límite de la libertad de cátedra el deber de enseñar (2011, p. 447), por cuanto el docente no puede “no enseñar”, debido a que la función docente es un servicio público y, como tal, tiene unos fines que no se respetarían si el docente optase por no ejercer su función.

3.1.4.2.3. Límites derivados de los destinatarios del ejercicio de la libertad de cátedra

En esta categoría demarcada por Salguero (donde remarcaba la protección de la juventud e infancia –que ya se ha tratado- y la cláusula teleológica del art.27.2 CE –que se tratará posteriormente) podríamos integrar parte de los límites que Castillo Córdova (2006, p. 371) señalaba considerando la libertad de cátedra como una manifestación de la libertad de enseñanza, esto es, aquellos que se conformarían respecto a los distintos sujetos de la relación educacional: estudiantes, padres y titulares de los centros docentes y los propios docentes.

En cuanto a los primeros, los alumnos, estos configuran un límite a la libertad de cátedra por cuanto gozan del derecho de libertad de pensamiento, reconocido en la CE, lo que deriva una prohibición de manipular ideológicamente cualquier contenido docente, amén de la ya mencionada cuestión de la edad y/o madurez de los educandos. También en relación con los alumnos, Regueiro (1994, p. 201) señala el respeto a derechos y libertades que componen la libertad de educación para los alumnos, que se podría interpretar como el origen de la interpretación de Castillo Córdova, puesto que la obra de éste es anterior, con mucho, a la de la profesora Regueiro. También, y relacionado con este aspecto de la libertad de educación y de pensamiento antes mencionadas, algunos autores mencionan como posible límite, en cuanto alumnado, la libertad de estudio. Así, Rodríguez Coarasa (1998) expone que esta libertad de estudio estaría unida con la libertad de conciencia reconocida por la LODE (art. 6.3.e), aunque autores como Lozano o Suárez Malagón lo remiten al ámbito estrictamente universitario. La primera (Lozano, 1995, pp. 240-241) expone que

“La libertad de estudio podría [...] definirse como el derecho del estudiante universitario, que ha alcanzado ya la madurez, a participar activa y críticamente en el proceso de su propia formación, siendo libre de orientar ideológicamente su estudio sin que por ello se valore negativamente en la calificación de su rendimiento académico”.

El segundo, Suárez Malagón, cita dos motivos (2011, p. 451-452): que la LOE no lo recoge y que, por el contrario, sí la menciona la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y, como segundo motivo, que ese derecho se modula en niveles inferiores por la decreciente capacidad crítica y por la tutela que supone su menor edad.

Otro límite que podría colegirse siendo el alumnado el destinatario de la libertad de cátedra del docente lo representaría el art. 27.2 CE: *“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”*. Salguero (1997, pp. 103-105) explica en qué aspectos se configura como límite de la libertad de cátedra, de entre los que señalaremos los siguientes:

- Esos aspectos no sólo serían límite para las etapas Primaria y Secundaria, sino que ejercerían esa influencia para cualquier nivel educativo.
- También ejercerían como un límite a la posibilidad de orientar ideológicamente la enseñanza.
- En las etapas de Primaria y Secundaria, se conformaría como el fundamento y justificación de la protección de la juventud e infancia y de la neutralidad ideológica.
- A esa dimensión negativa, de retraimiento, el TC en su sentencia 5/1981, de 13 de febrero (f.j.7, párr. 3º), añade una virtualidad positiva por cuanto la educación ha de ser inspiradora de unos determinados valores democráticos²⁵.
- Y por último, esa virtualidad limitadora también se reflejaría en las regulaciones sobre libros de texto, orientaciones didácticas y la inspección educativa.

Respecto a esta cláusula que supondría el artículo 27.2, Suárez Malagón (2011, p. 449) introduce la cuestión de los temas transversales²⁶ (educación moral y cívica, educación ambiental, educación vial, educación para la paz y educación para la

²⁵ Salguero expone a continuación cómo se ha materializado este aspecto en los posteriores desarrollos normativos, citando normas que profundizaban en el desarrollo de los derechos de los alumnos, como por ejemplo la LODE o la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como también menciona los principios que orientaban la ley orgánica de Educación que estaba vigente cuando escribió aquello (la conocida como LOGSE), pero que ahora recoge la LOE en su art.2 de Fines y los posteriores desarrollos de cada etapa en concreto. También citaba todo el desarrollo normativo que afectara a programación docente, materiales, tutorías, orientación, etc.

²⁶ Esta denominación ya no es vigente como tal. En la legislación actual se mantiene esa filosofía transversal, pero se habla de elementos transversales.

igualdad de oportunidades). Lo hace siguiendo a Lozano cuando expresa que dichos contenidos “obligan” a imprimir una determinada orientación ideológica a las enseñanzas de los docentes para formar en los valores relacionados con la Constitución, constituyendo *de facto* unos límites a la libertad de cátedra.

Volviendo a la estructura propuesta de los diferentes sujetos de la relación educacional, los padres también constituirían una suerte de límite de la libertad de cátedra, ya que así se deriva del artículo 27.3 de la CE: “*Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*”. Así, esa elección posible de los padres puede limitar el desarrollo docente del profesor si eso chocara con la opción hecha por los padres.

También, dentro de los diferentes sujetos señalados, se señalaban los titulares de los centros docentes. El artículo 27.6 CE reza que “*se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales*”. Esto introduce de lleno la problemática del respeto al ideario del centro educativo, tratada por muchos autores. Son libertades que se limitan mutuamente, pero, según la jurisprudencia constitucional, que un centro disponga un ideario propio no obliga al docente a que (Vidal, 1998, p. 12):

- “1. *ni a convertirse en apologista del mismo,*
2. *ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento,*
3. *ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor*”.

Ahora bien, la STC 5/1981, en su fundamento jurídico 10 también indica que el profesor no podrá dirigir ataques abiertos o solapados contra el ideario. Aún y todo, la relación entre estos dos límites no ha de ser tan beligerante, y se puede mover en terrenos más técnicos. Como expresa Vidal (1998, p. 13), aduciendo la mencionada sentencia del TC,

“*No obstante, también señala el Tribunal que los límites serán mayores en los «aspectos propiamente educativos o formativos de la enseñanza», y menores en el ámbito de la transmisión de conocimientos, «en el que las propias exigencias de la enseñanza dejan muy estrecho margen a las diferencias de idearios»*”.

Así pues, por expresarlo brevemente, y manifestando de antemano nuestro acuerdo con lo que expresa el profesor Vidal (1998, p. 17):

“Los problemas que plantean los posibles conflictos entre la libertad de cátedra y la libertad de creación de centros dotados de carácter propio, deben resolverse buscando el equilibrio entre ambos derechos, sin que uno de los dos prevalezca sobre el otro. No puede darse una tendencia expansiva ni en un sentido ni en otro, sino que se ha de producir una articulación recíproca entre los derechos de todos los afectados por la labor docente: profesores, titulares de los centros, padres y alumnos”.

Y por último, resta explicar a los docentes, parte fundamental del proceso educativo y de la libertad de enseñanza, como sujetos de la libertad de cátedra. Cabría preguntarse qué límites podrían invocar ellos a la libertad de cátedra para defender sus derechos, y a esto se acerca Suárez Malagón cuando explica la relación de la libertad de cátedra con el derecho de objeción de conciencia a determinados contenidos curriculares. El autor explica que no ha habido ningún pronunciamiento jurisprudencial en ese sentido, pero lanza la siguiente pregunta: *“¿Resultaría plausible y justificable jurídicamente la invocación de que la libertad de cátedra de un docente sea afectada por asignaturas objeto de polémica por sus contenidos?”* (Suárez Malagón, 2011, p. 459). A ello responde diciendo que la opinión doctrinal favorable al respecto es minoritaria, y, desde nuestro punto de vista, la respuesta no puede ser rotunda, y habría de modularse en función de las circunstancias contextuales. Las competencias de la Administración, como garante de una educación igual para todos los ciudadanos, le permiten establecer una programación general de la enseñanza y el diseño curricular subsiguiente, a lo que todo docente debe atenerse, pero también hemos visto que la no imposición de una verdad oficial es parte del contenido de defensa de la libertad de cátedra. El docente no puede “defenderse” de los aspectos organizativos ni técnico-pedagógicos establecidos por los decretos curriculares, pero sí que podría marcar una línea roja en todo aquello que concerniera a contenidos fácticos del mensaje educativo, siempre en función de la edad. Son casos de colisión de derechos, pero se debería ponderar el peso de la queja docente a ese respecto frente al derecho que ostentan los alumnos de recibir la educación, lo que lo convierte en un tema que debería, seguramente, resolverse en otras instancias diferentes a las educativas.

3.1.4.2.4. Libertad de cátedra como excepción a límites del profesor público como funcionario

Este límite que señala Salguero estaría, en buena medida, relacionado con lo expresado recientemente en el punto inmediatamente anterior a éste, sólo que aquí se

específica y concreta en el profesor de centros públicos, en cuanto funcionario. El autor explica que, dentro del modelo de la CE no cabría la posibilidad de ningún privilegio o situación especial y que, en el momento que el docente funcionario notara o percibiera que se le impusiera la transmisión de directrices políticas, podría invocar la libertad de cátedra como límite a esa situación, ya que *“dicha posibilidad forma parte del contenido esencial de la libertad de cátedra”* (Salguero, 1997, p. 109).

3.1.4.2.5. Fidelidad a la CE como límite específico

Este límite se refiere al respeto de los valores y contenidos de la CE como línea que no debiera traspasarse por la libertad de cátedra. La cláusula teleológica que representa el art. 27.2 CE supone un límite claro, ya explicado, pero este es más amplio y se refiere a la explicación de los contenidos de la CE a los alumnos, desde un punto de vista general.

A este respecto, Embid Irujo (1983, p. 305) señalaba que *“la actitud del docente ante la Constitución debe ser, pues, de respeto y este respeto limita, por tanto, la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra”*. Por respeto, matizaba, se debería entender *“difusión si no entusiasta, sí correcta de los valores básicos que la Constitución protege”*. Esto supone que no está amparado por la libertad de cátedra el ataque frontal a la norma, aunque sí a los hechos sociales alrededor de la misma, matiz harto complejo de discernir en la práctica, y poco plausible en niveles inferiores de enseñanza. En esta línea se manifestaba la profesora Expósito, abriendo la posibilidad a la crítica siempre y cuando se respetase el contenido, la edad y la madurez de los alumnos, e, incluso, señalando que esa crítica sería posible siempre *“con arreglo a métodos y criterios científicos”* (Expósito, 1995, p. 223). Suárez Malagón concreta con más profundidad la tesis de Expósito, afirmando que *“[...] nos llevaría a la conclusión de que será esencialmente en el nivel universitario y en el campo de las ciencias sociales donde tal crítica pueda efectuarse [...]”* (2011, p. 450).

Salguero introduce otros matices en esta cuestión, puesto que difiere, en cierta medida, de las posiciones de Embid Irujo, ya que éste asumía un grado de fidelidad: *“el deber de fidelidad de los profesores a la Constitución no es meramente de omisión (como los demás funcionarios), sino que están obligados «a la defensa activa de los valores constitucionales, al menos para el profesor de niveles distintos al universitario»”* (Salguero, 1997, p. 110). Y en esta línea también se posicionó la profesora Lozano, al hablar de *fidelidad activa*. Embid Irujo y Lozano apuestan por la idea de la fidelidad, pero Salguero opone que *“extraer de un deber implícito de fidelidad la exigencia de una «defensa activa» específica para el profesor de secundaria y primaria significan ir más allá de lo que sostiene el propio Tribunal*

Constitucional (STC 5/1981, f.j.7, párrafo 3º, in fine)” (Salguero, 1997, p. 112). El TC en esa sentencia se manifestaba en términos de *inspiración positiva*, lo que este autor no identifica con esa exigencia de fidelidad. Salguero se decanta por una solución no impuesta por leyes, sino por algo más colegiado e interiorizado: “*La vía que proponemos para lograr esa lealtad y el asentamiento de los valores democráticos es la interiorización responsable [...] como tarea necesaria del Estado constitucional democrático*” (Salguero, 1997, p. 114). Y como herramienta fundamental establece el tratamiento de las líneas transversales²⁷, para profundizar en una socialización de los valores democráticos paulatina y asumida, no impuesta, idea con la que, francamente, coincidimos.

3.2. MARCO LEGAL DEL CONCEPTO EN ESPAÑA

3.2.1. Evolución histórica

El régimen de derechos y libertades ahora disfrutado en las democracias tiene su origen, como es bien sabido, en la Revolución francesa de 1789. Ahí germinó y posteriormente floreció el nuevo Estado que habría de sustituir al del Antiguo Régimen, feudalista y con estamentos sociales clara e impermeablemente definidos.

Ese nuevo Estado se fue dotando de una serie de componentes y proveyendo al individuo de una serie de atributos que conllevarían la definición de los límites del desarrollo individual y del quehacer estatal. En esa tesitura surgirían el primer haz de derechos, los civiles, que protegían al individuo frente a la injerencia del Estado²⁸. Serían las libertades y derechos que Burdeau aglutinó bajo el concepto de *libertad – autonomía* (De Puelles, 2006, p. 33). Ejemplos de esta esfera de libertades y derechos podrían ser la libertad de conciencia, de expresión, de prensa y la que nos ocupa, la de cátedra, entre otras).

Pero también se desarrolló un conjunto de libertades y derechos pertenecientes al ámbito de la participación en la vida política. El individuo no sólo tenía unas parcelas

²⁷ La fecha de edición de la obra de Salguero coincidía con la vigencia de la LOGSE y sus “temas transversales”. En la actualidad, como se ha señalado en la nota anterior, dicha denominación está en desuso, aunque la filosofía transversal siga presente. Así, estos elementos transversales deben estar presente en el Proyecto Educativo de todo centro educativo (art.121 LOE) y se han desarrollado en los reales decretos curriculares de Primaria (Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, art. 10) y de Secundaria y Bachillerato (Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, art. 6), y en los decretos autonómicos correspondientes.

²⁸ “*Estamos así ante un haz de derechos que exigen del Estado una abstención, un no hacer, a fin de que el individuo pueda ejercer unas determinadas libertades que, de acuerdo con el de derecho natural triunfante, se basan en derechos innatos, anteriores y superiores al Estado [...]*”. (De Puelles, 2006, p. 32)

privadas donde el Estado no podía introducirse ni interferir, sino que además, fruto de la evolución del estatus del individuo en el nuevo Estado (pasó de súbdito a ciudadano), se le supuso una capacidad y un derecho a participar de la construcción política de la sociedad. Si las libertades y derechos civiles surgieron al abrigo del principio de libertad, éstos derechos y libertades políticas surgieron al albur del principio de igualdad.

Se concibió un tercer haz de derechos, los sociales, con origen en la famosa Constitución mexicana de Querétaro, con fecha de 1917. Lo que surgió como unos derechos limitados al ámbito laboral, acabó floreciendo en toda una suerte de protección social hacia el individuo, llegándose a generar el modelo de estado que hoy día, aunque actualmente fuertemente cuestionado, rige en la mayoría de democracias occidentales: el Estado de Bienestar.

La libertad de cátedra, como se ha dicho en el punto anterior, cobra su sentido en la función docente. Lo cual, necesariamente, exige que se perfilen los conceptos de libertad de enseñanza y derecho a la educación, representantes ambos de tendencias e ideologías históricamente enfrentadas, e incardinados, en diferentes lugares cada uno, en esos tres haces históricos de derechos que se han esbozado.

En cuanto a la primera, la libertad de la enseñanza, cabe destacar, como señala el profesor Embid Irujo, que no es preciso hablar en sentido estricto de libertad de enseñanza, sino de varias libertades de enseñanza (De Puelles, 2006, p. 35). Se señalan dos libertades específicas como orígenes comunes al concepto de libertad de enseñanza: la libertad de creación de centros docentes y la libertad de transmisión de conocimientos sin que el Estado imponga su versión. Ambas son libertades de defensa, lo que necesariamente implica que el Estado haya tenido una intervención para solicitarle que se retire de su injerencia.

Tradicionalmente, pero no exclusivamente, los defensores de la libertad de creación de centros docentes han pertenecido al ámbito de la Iglesia o a sectores conservadores y liberales que se alzaban frente al Estado. Esto puede tener su origen tras la Revolución francesa, *“en el siglo XIX, cuando los liberales culminan el proceso de sometimiento de la enseñanza al control estatal que ya iniciaran los monarcas absolutistas del XVIII”* (Lozano, 1995, 27). Frente a eso, la Iglesia se alzó, pero no ha sido ésta la única manifestación a favor de esta libertad de creación de centros docentes. En función de la coyuntura, diferentes grupos han enarbolado su bandera, como por ejemplo, el representado por la Institución Libre de Enseñanza (De Puelles, 2006, p. 36). Este es uno de los vértices iniciales de la libertad de enseñanza, pero resta de puntualizar el vértice de la no imposición por parte del Estado de ningún dogma.

Condorcet afirmaba que *“el poder público no tiene derecho a hacer enseñar opiniones como si fueran verdades”* (Condorcet, 1791/2001, p. 100). Esta afirmación

suya, junto con otras apuntadas en su famoso *Rapport* a la Asamblea Revolucionaria francesa durante el período de la Revolución francesa, supuso la base inicial de la que anclar, entre otras, la libertad de cátedra. No es su único anclaje, pero sí uno fundamental. Si el Estado debe respetar la libertad de conciencia, no puede inculcar en los estudiantes ninguna opinión a la fuerza, reservando una parcela de libertad, implícitamente, para los profesores y maestros, defendiendo así, la libertad de cátedra.

En lo referente al derecho a la educación, cabe destacar que pertenece al tercer haz de derechos, los sociales. Aunque su concepción tuvo ya lugar durante el proceso revolucionario²⁹, no será hasta la llegada del Estado de Bienestar cuando se materialice realmente todo el desarrollo de la idea del derecho a la educación. Ha sido éste un derecho tradicionalmente defendido por ideologías de izquierdas, partidarias y defensoras del principio de igualdad democrática.

Como se ha señalado anteriormente, la libertad de cátedra no se puede entender sin la función docente³⁰. La conversión de la educación en un servicio público durante la Revolución francesa (aunque con diferentes matices en función de la fase revolucionaria), provocó la aparición de la figura del profesor dependiente del nuevo Estado. Hay que precisar que la libertad de cátedra como libertad surgió en el ámbito específico de la Universidad³¹, lo que puede llevar a considerar la efectiva aplicación de los principios de la Revolución en cuanto a libertad ideológica, educación, etc., en los niveles inferiores de instrucción. La colisión entre el estatuto de funcionario del profesor universitario y los imperativos de autonomía y libertad científica propios de la actividad docente hicieron sentir la necesidad de garantizar la libertad del profesor universitario (Lozano, 1995, p. 27).

La anteriormente mencionada conversión de la educación en un servicio público fue uno de los pasos hacia la extensión del derecho a la educación. Aún así, el trasfondo de la *libertad de ciencia* marcaba el límite y ceñía, como se ha dicho, la libertad de cátedra al ámbito universitario.

²⁹ Los malogrados jacobinos apostaron fuerte por el principio de igualdad democrática pero la misma Revolución los condenó, y con ellos, su intención de extender la educación como un derecho, como explica el profesor De Puelles (2006, p. 53).

³⁰ Para la realización de un análisis histórico de la libertad de cátedra, el profesor Celador Angón explica que habría que fijarse en dos parámetros: las relaciones entre Estado e Iglesia católica y el análisis de la evolución de la libertad de cátedra en paralelo a la conformación de la libertad de enseñanza (2007, p. 52)

En lo sucesivo, todas las citas que se hagan al profesor Celador Angón se harán entendidas a su capítulo 2 de su obra ya citada, entre las páginas 51-76 .

³¹ “El hecho de que la libertad de cátedra se cñera a las Universidades [...] deriva de la concepción de la época, racionalista y científica, según la cual la Universidad tenía una misión investigadora de la que era una manifestación la enseñanza, es decir, se trataba de proteger la transmisión de todos los resultados alcanzados por la ciencia, fruto madura de una libre y continua investigación” (De Puelles, 2006, p. 40).

Introducida la libertad de cátedra en la coyuntura histórica clásica de derechos y libertades, queda aproximar ésta al caso español en localización y en tiempo histórico.

España no fue ajena a la Revolución francesa. Las ideas liberales, las ideas ilustradas, también penetraron en la sociedad española, aunque el peso de la Iglesia como contrapunto a éstas, marcó el devenir de la libertad de cátedra en la política española hasta nuestros días. La vieja confrontación izquierda *versus* derecha no ha desaparecido puesto que son dos concepciones contrapuestas y arraigadas, lo que hace que perduren en el tiempo.

Uno de los reflejos de la influencia liberal que dejó la sombra revolucionaria francesa en España fue la Constitución de 1812. En ese texto, en su artículo 371, se proclamaba la libertad de escribir, imprenta y publicación de cualquier ideología política, siempre bajo el respeto a las leyes establecidas en el momento. Es por tanto, un reflejo de la libertad de expresión, aunque en opinión de Lozano (Lozano, 1995, p. 46), de poca influencia debido, fundamentalmente, a dos motivos: la escasa incidencia de la libertad de expresión para con una masa social con alto grado de analfabetismo y a que el reconocimiento de ese derecho sólo se refería a ideas políticas. En relación a este artículo 371, Celador Angón sugiere que es un reconocimiento tácito a la libertad de expresión docente, pero que poco margen dejaba a la libertad de cátedra, ya que a los profesores se les garantizaba la inamovilidad pero no su libertad de cátedra.

La concreción del pensamiento educativo de los liberales gaditanos se desarrolló en el conocido como Informe Quintana³². Entre otras disposiciones, “*se recoge un antecedente de la libertad de cátedra ya que se indica que para garantizar la independencia de los maestros sólo podrán ser separados de sus cátedras por causa justa y competentemente probada*” (Regueiro, 1994, p. 187). Como había explicado la profesora Lozano, no se trataba de una libertad educativa puramente, y añade que ese principio de independencia “*se ve desvirtuado al no reconocerse la libertad del profesor en el contenido y el método de la enseñanza, propugnándose, por el contrario, que sea* [el entrecomillado es de la autora al citar textualmente del mencionado informe] *<una la doctrina en nuestras escuelas y unos los métodos de enseñanza>*” (Lozano, 1995, p. 48).

El regreso de Fernando VII supuso la reinstauración del absolutismo borbónico y con él, lo que los historiadores denominan como la “ominosa década”. En ésta, desde el plano educativo, destaca la imposición de la uniformidad de estudios y la centralización de las instituciones docentes, formalizados esos principios en el denominado Plan Calomarde, de 1824, del que De Puelles (1999, p. 80) destaca que desarrolló un plan de estudios uniforme para las universidades; promovió la centralización administrativa de

³² “Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública”, de 1813.

las mismas; y, por último, reflejó un carácter beligerante en cuanto a la concepción educativa. Es un plan que restringe mucho la libertad de los docentes universitarios, tal es así que, tras diferentes altercados y disconformidades con el sector universitario, cerró varias universidades en el año 1830. En cuanto a otros niveles educativos, también en esa época se promulgó el Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, en el que Celador Angón identifica la libertad de enseñanza como una acepción de la libertad de creación de centros docentes, filosofía a la que se adheriría el citado Plan Calomarde de 1824 pero en el ámbito universitario.

El Reglamento de Escuelas Públicas de 1838 reconocía la facultad del Estado de nombrar a los maestros, pero la enseñanza era confesional y se establecía una vigilancia sobre ese aspecto a través de las Comisiones de Instrucción Local (Celador Angón, 2007).

El siguiente hito educativo relativo a la libertad de cátedra sería el denominado Plan Pidal, de 1845, ya con los liberales moderados en el poder. Este plan establecía la unidad y uniformidad de todas las escuelas y centros educativos universitarios, marcando fuertes directrices en cuanto a planes de estudio, métodos de enseñanza, exámenes, etc. (De Puellas, 1999, p. 108; Lozano, 1995, p. 55). Este plan, como detalle significativo, establecía que los catedráticos debían ingresar en un cuerpo único de funcionarios (lo cual ya constreñía, en cierto modo, el desarrollo de su labor académica). Se les reconocía la inamovilidad de su función (a menos que un Consejo establecido a tal efecto determinara lo contrario) aunque el carácter de funcionarios les hacía estar sometidos a ciertos controles gubernamentales, como por ejemplo, el señalamiento de libros de texto entre un máximo de seis (Celador Angón, 2007; Lozano, 1995, p. 61).

En ese mismo período del liberalismo moderado destaca también la norma conocida como la Ley Moyano, de 1857. En palabras de la profesora Lozano, *“esta ley culmina la tendencia centralizadora y uniformista de los planes anteriores, y va a someter al profesor universitario a un rígido control y censura de sus obras y explicaciones”* (Lozano, 1999, p. 65). El artículo 170 de esta Ley hablaba de la inamovilidad de los profesores pero lo hacía de un modo que denotaba lo contrario de lo que quería transmitir. En este concepto estuvo el origen de la futura “primera cuestión universitaria”. Esta ley reducía al mínimo la libertad en cuanto a contenido y metodología de la enseñanza, además de introducir a la Iglesia como entidad inspectora de la docencia universitaria, con lo que la libertad de cátedra quedaba totalmente mermada. Y no sólo en el ámbito universitario, puesto que Celador Angón (2007) asegura que los maestros debían acreditar su buena conducta moral y religiosa frente a esa inspección que ha citado Lozano, con lo que la tendencia controladora se vería reforzada y extendida a todo el sector educativo.

Sobre el año 1860 tuvo lugar un hito que influyó al ámbito educativo español: la irrupción de la doctrina del “krausismo”, cuyo reflejo en la enseñanza se articuló a través de la defensa de la libertad de la ciencia y la independencia de su magisterio, junto con la libre creación de centros docentes (Lozano, 1995, p. 70). Estas premisas no son compartidas por los sectores conservadores, que ven atacado sus principios, sobre todo el de autoridad en las instituciones educativas, pero también en la sociedad en general.

Esto provoca la denominada primera “cuestión universitaria”. Los liberales moderados, en el poder, aprueban un texto³³ que incita a cumplir el anteriormente mencionado artículo 170 de la Ley Moyano. A través de esta Real Orden, *“el gobierno [...], no sólo no reconocía la independencia y la libertad científica del catedrático en el ejercicio de su función, sino que pretendía además restringir la libertad general de expresión del profesor universitario por el mero hecho de serlo”* (Lozano, 1995, p. 72). Esto provoca una reacción de determinados catedráticos, que, tras intensos debates y procesos disciplinarios, acabó con la expulsión de varios profesores afines al krausismo.

La Revolución de 1868 vino a dar la razón a la tendencia educativa afín al krausismo en la primera “cuestión universitaria”. La libertad había ganado una batalla. Tal es así, que se aprobó en el Decreto de 21 de octubre de 1868 (del ministro Ruiz Zorrilla) la libertad de enseñanza y también la libertad de cátedra³⁴. No obstante, el sinuoso camino de la libertad de cátedra todavía estaba lejano a allanarse.

La llegada de Cánovas del Castillo a la presidencia supuso un retroceso en cuanto al régimen de libertades en educación, afectando, lógicamente, a libertad académica que propugnaban los anteriormente victoriosos krausistas. Se desarrolló un mayor control sobre la enseñanza, lo que hizo reaccionar a la comunidad intelectual y universitaria provocando la segunda “cuestión universitaria”. Todo avance que hubiera experimentado la libertad educativa en cuanto a la libertad académica se retrajo por influencia del ministro Orovio que, en una nueva etapa en el gobierno, abolió el Decreto de 21 de octubre de 1868. Esto supuso un agravamiento de las relaciones gobierno – comunidad universitaria de tendencia krausista que culminó con la expulsión de los elementos más representativos del krausismo, que aprovechando la legislación vigente, crearon la Institución Libre de Enseñanza, plataforma a través de la cual siguieron desarrollando su labor en base a sus principios.

³³ Real Orden, de 27 de octubre de 1864.

³⁴ *“Reconocida la libertad de enseñanza como un derecho de todos, no puede negarse a los que educan a la juventud en nombre y por encargo del Estado. [...] El Estado carece de autoridad bastante para pronunciar la condenación de las teorías científicas, y debe dejar a los profesores en libertad de exponer y discutir lo que piensan. [...] Los profesores deben ser también libres en la elección de métodos y libros de texto y en la formación de su programa”.* (De Puelles, 1999, p. 153)

En 1869 se aprobaba otra Constitución, ésta bajo un modelo educativo de corte liberal progresista (en palabras de Celador Angón, 2007), donde se admitían los derechos de libertad de conciencia y de libertad de cátedra, entendida dentro del paraguas de la libertad de expresión.

La aprobación de la Constitución de 1876 permitió la alternancia de liberales y conservadores en el gobierno. Cánovas, por los conservadores, lideraría iniciativas de gobierno tendentes a la negación de la libertad en la instrucción pública, mientras que Sagasta, por los liberales, ahondaría en la defensa de los krausistas y sus principios. Esta constitución recogía la libertad de enseñanza, aunque no cerraba la polémica de la libertad de expresión y pensamiento en la enseñanza. Como señala el profesor De Puelles, *“a principios de siglo la polémica sobre la libertad de cátedra y de creación de centros adquirirá [...] gran virulencia”* (De Puelles, 1999, p. 173).

En el período liberal tras la aprobación de la Constitución de 1876 destacó la aprobación de un texto conocido como la Circular Albareda, que se convertirá en emblemático para la defensa de la libertad e independencia del profesorado. Sus desarrollos legislativos supusieron un avance en la línea marcada por el ministro Albareda en 1881, pero con la llegada de los conservadores y su interpretación de la libertad del profesor universitario y tras disturbios por la, en opinión de los liberales, errónea interpretación de ésta, el ministro conservador de turno (Pidal y Mon), en 1884, restableció el decreto de Orovio de décadas anteriores.

De esta fecha en adelante, serán los liberales los que predominen en la vida política española hasta el inicio del s. XX, favoreciendo esto el desarrollo de iniciativas tendentes a reforzar la libertad de enseñanza como libertad de cátedra, entre otras. Por ejemplo, en 1894 destaca la reforma Groizard del Bachillerato, a través del decreto de 16 de septiembre, en el que se plantean aspectos tales como *“una serie de libros de texto, aprobados por el Gobierno, entre los que puede escoger el profesor, al que se deja completa libertad de programas. [...] los liberales no descuidaban la extensión, en la medida de lo posible, de la libertad de cátedra a otros niveles distintos del universitario”* (Regueiro, 1994, p. 191). Este apunte de la profesora Regueiro ilustra cómo la tendencia a favor de las libertades en educación se impone en la educación española durante los mandatos liberales.

Años después, en 1901, volvían al poder los conservadores, y con ellos, las restricciones en los aspectos desarrollados por las iniciativas liberales. En este caso, fue el Real Decreto de 15 de enero del ministro García Alix el que tomó una serie de decisiones más coherentes con el ideario conservador. A esta iniciativa le contestaron diferentes revueltas universitarias de calado que manifestaron su descontento con las medidas. El clima social dictó otro cambio en el gobierno y volvieron los liberales. En este caso, el ministro de Instrucción fue el conde de Romanones, que, mediante la Real

Orden de 21 de marzo de 1901, recuperó la vigencia de la Circular Albareda, trayendo de nuevo todas las implicaciones con respecto a la libertad de cátedra, ciencia y expresión en la docencia que aquélla instauró³⁵.

Desde el ministerio del conde de Romanones hasta la Dictadura de Primo de Rivera en 1923 lo que predomina es la inestabilidad política. Se suceden 39 presidentes de Gobierno y 53 ministros de Instrucción Pública, pero a pesar de existir tal vaivén de mandatarios y dirigentes, según el historiador Francisco Rubio, lo que predominó en la vida político-educativa de esa época fue un “conservadurismo tradicional” (De Puelles, 1999, p. 223).

La llegada de la Dictadura de Primo de Rivera, como la de cualquier dictadura, supuso un intento de controlar todos los aspectos posibles de la vida del país. La educación no iba a ser una excepción, y se evidenció un mayor control ideológico de la enseñanza de los centros públicos y un favorecimiento de la enseñanza privada católica. Esto supuso, asimismo un mayor control sobre la labor de los docentes, que verían mermada su libertad de expresión docente. Pero no sólo en el centro, también fuera del centro se vigilaba la conducta adecuada de los docentes (Lozano, 1995, p. 90), lo que da una idea del clima en que los profesores podían desarrollar su labor y bajo qué condiciones y premisas ideológicas. Otro ejemplo del pensamiento hacia la libertad de cátedra y en la enseñanza lo representa el Real Decreto-ley de 19 de mayo de 1928, donde, en su artículo 73 (como refleja la profesora Lozano), se reconoce a los catedráticos *“la plena libertad pedagógica en el desempeño de sus funciones docentes para la exposición, análisis y crítica de doctrinas, teorías y opiniones, y para la elección de métodos y fuentes de conocimiento”* siempre y cuando no decidieran *“atacar los principios básicos sociales, que son fundamento de la constitución del país, ni su forma de Gobierno, ni a los Poderes, ni Autoridades; castigándose con las sanciones procedentes las infracciones a este precepto[...]*” (Lozano, 1995, p. 91). Curiosa forma ésta de apuntalar la libertad académica, ya que se limitan los aspectos a criticar y se mencionan unos ambiguos “principios básicos sociales”. Este Real Decreto-ley, por otras medidas relacionadas con la expedición de títulos, recibió una fuerte contestación y el mismo Gobierno lo derogó, lo que mostró la debilidad de un régimen que, al poco tiempo, acabaría cayendo.

La llegada de la II República trajo consigo una nueva constitución, la de 1931. Esta constitución es relevante para el tema que se está tratando, la libertad de cátedra, puesto que esta norma fue la primera de este rango en España que consagró la libertad

³⁵ En palabras de De Puelles, *“aquel documento señaló una etapa nueva en la vida docente. La independencia del profesor quedó consagrada; abolióse el irritante absolutismo del Estado, contra el cual se produjeron tantas y tan justas quejas y tuvo desde entonces el profesor todas las garantías indispensables para cumplir con su ministerio. El sentido de la real orden de 3 de marzo de 1881 ha de mantenerse”* (1999, p. 215).

de cátedra. Concretamente en su artículo 48.3, donde se proclamaba: *“La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada”*. Respecto a esta declaración, la profesora Lozano señala que con la expresión de libertad de cátedra *“se designaba la independencia y libertad del titular de la cátedra oficial en el ejercicio de su función. Con ella se garantizaban los* (las comillas siguientes son del texto) *«sagrados derechos de la cátedra»”* (Lozano, 1995, pp. 94-95). En similar línea se manifiesta la profesora Regueiro cuando afirma: *“Queremos destacar que la Constitución de 1931 establece la libertad de cátedra para todos los funcionarios que se dediquen a la enseñanza pública, como una garantía institucional”* (Regueiro, 1994, p. 193). El “laicismo agresivo”³⁶ que practicó el Gobierno de la II República fue el caldo de cultivo para el desencuentro con el sector eclesiástico y conservador. Todo estalló de la peor forma posible, la Guerra Civil, donde ninguna libertad había para nadie.

Con el final de la contienda se estableció, como es sabido, la Dictadura del General Franco, que estableció políticas y medidas de fuerte control social, político, educativo y en todos los ámbitos. El Régimen marcaba todas las directrices y disponía derechos y libertades a su antojo, regulando restrictivamente todo aquel aspecto de divagación o cultivo de opiniones adversas a las oficiales. En las primeras órdenes emitidas en agosto de 1936, como señala Celador Angón, ya se comenzaron a remarcar los parámetros de la educación franquista, la depuración del profesorado no afecto al régimen y un férreo control sobre los materiales docentes. Esto quedó solemnemente plasmado en la Ley de la Reforma de la Segunda Enseñanza, de 20 de septiembre de 1938, donde se fijó el rol de la Inspección educativa y el rol instrumental del docente³⁷. Sólo a partir de los años 60, con el aperturismo del Régimen,

“la presión ideológica y cultural del régimen disminuye y se amplía la tolerancia hacia la expresión de las discrepancias, (y así) la cátedra va a ir ganando un ámbito de libertad que fue por lo general respetado, a pesar de que los campus de

³⁶ Como señala el profesor Celador Angón, la libertad de enseñanza en esa época no fue plena, puesto que la Iglesia no tenía la postestad de crear centros docentes, señal de que el Estado era el que monopolizaba la educación y reflejo de ese laicismo agresivo.

³⁷ En el preámbulo de dicha norma se especifica lo siguiente:

“Podría caracterizarse el sistema escolar de la posguerra por una serie de rasgos:

- 1. En primer lugar, se define una enseñanza confesional católica basada en tres premisas fundamentales: educación de acuerdo con la moral y dogma católicos, enseñanza obligatoria de la religión en todas las escuelas, y derecho de la Iglesia a la inspección de la enseñanza en todos los centros docentes.*
- 2. Se observa igualmente una politización de la educación por medio de una orientación doctrinaria de todas las materias.*
- 3. En tercer lugar, la educación va a ser considerada como un asunto cuya competencia corresponde a la sociedad, siendo misión del Estado únicamente la de coadyuvar a esta labor. Lógicamente, la Iglesia aparecerá como la única fuerza social capacitada y políticamente legitimada para asumir la función docente. Se establece así, la subsidiariedad del Estado en materia de educación. Significa que el Estado se desentiende de la tarea educativa y la deja plenamente en manos de la Iglesia. “*

las universidades fueron escenario de manifestaciones contra el régimen, y sufrieron por ello el control y la represión policial” (Lozano, 1995, pp. 95-96).

No obstante, la profesora Lozano hace un importante matiz al apuntar que *de facto* sí que se reconocía la independencia y la libertad del profesor en el ejercicio de la función docente, la vigencia del principio de la libertad de cátedra, aunque *de iure* (según lo que desarrollaban la jurisprudencia cada vez que tenía ocasión) se negaba esa libertad (Lozano, 1995, pp. 96).

El siguiente hito histórico, reciente y vigente actualmente, que jalona el proceso de la libertad de cátedra es la Constitución de 1978. Tras la caída del régimen franquista y tras el proceso constituyente, se articuló la *Carta Magna* que hoy día reconoce en sí misma esta libertad en su artículo 20.c³⁸. De ahí en adelante, los desarrollos legislativos más importantes han acabado por desembocar en la ley que, actualmente, sirve de referencia a la norma actual vigente en educación (LOE y Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa³⁹), que no es otra que la LODE. El desarrollo de los contenidos propios de cada norma se abordará en el punto siguiente.

Lo que se pretendía con este repaso histórico a través de los siglos XIX, XX y comienzos del XXI era esbozar el recorrido que ha tenido que hacer la libertad de cátedra hasta convertirse en un precepto constitucionalmente consagrado. De la Constitución de Cádiz, allá por 1812, hasta la actual, de 1978, han transcurrido 166 años, donde las coyunturas han marcado las posturas a favor o en contra, donde influencias filosóficas como el krausismo o entidades como la Iglesia han ido sucesivamente imponiendo sus puntos de vista para hacer prevalecer sus visiones del mundo y de la educación. Ministros como Orovio, Romanones, García Alix, Moyano, Pidal, etc., han colaborado en el boceto de ese constructo social y educativo que hoy permite que cualquier docente, en el ejercicio de su función, pueda expresar, en base al nivel de educación en el que desempeñe su labor, sus opiniones académicas, siempre dentro del respeto a las libertades y derechos de los demás actores del fenómeno educativo⁴⁰.

³⁸ Siguiendo a Gallego-Díaz y a De la Cuadra, el profesor Celador Angón (2007, p. 77) expresa que *“el acuerdo sobre la redacción del texto constitucional no fue sencillo, y fue el resultado del consenso de los grupos parlamentarios y de posiciones políticas incompatibles en el terreno político, las cuales pueden reconducirse a una derecha preocupada por conseguir un sistema educativo de gestión privada pero financiado por el Estado, y a una izquierda que propuso que el principal protagonista del sistema educativo fueran los centros públicos”*.

³⁹ En adelante, LOMCE.

⁴⁰ Es ilustrativa esta cita del profesor García Hoz (1980, p. 149), al explicar la evolución de la educación en España en el s. XX (aunque lo haga referido a la universidad, creemos que es válida): *“[...] las situaciones legislativas son bien diferentes. Pero la realidad es la misma. Dentro de su cátedra cualquier profesor ha sido libre siempre de expresar las teorías y doctrinas que más le acomodasen, sin que nadie se metiera a fiscalizar el contenido de tales enseñanzas. De la exaltación religiosa y patriótica de los años 40 se ha ido pasando a una*

3.2.2. Normativa actual

3.2.2.1. Constitución española de 1978

Tal y como hemos manifestado anteriormente, el marco referencial para la libertad de cátedra en nuestro país está claramente establecido en la CE, en su artículo 20.1.c:

“1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen 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.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial”.

Si, como dice Salguero (1997, p. 78), la libertad de cátedra “no es simplemente el ejercicio de una libertad para expresar ideas y convicciones científicas con una determinada orientación ideológica, sino que se produce en el ámbito de las actividades docentes en que la norma aplicable sitúa al profesor”, cabe preguntarse, siendo tan importante la función docente en esta libertad, el motivo de su ubicación en esa parte del texto constitucional. Tanto Celador Angón como Castillo Córdova

situación en la que toda ideología tiene entrada en las publicaciones y en las aulas universitarias”.

responden a esto incidiendo en la mayor protección que atribuye al concepto estar amparado por el concepto de la libertad de expresión, dado que se protege así mejor la pluralidad e independencia del propio sistema docente⁴¹.

Como se puede observar, la libertad de expresión es un componente fundamental de la libertad de cátedra, pero tampoco podemos olvidar, como explicamos en el punto del encuadre de dicha libertad en las libertades educativas, que el otro componente fundamental radicaba en la libertad de enseñanza, consagrada en el artículo 27.1 de esta Constitución, flanqueada ésta por el derecho a la educación, que se constituía, para con esta libertad, en una suerte de límite, como se ha explicado en el preceptivo apartado.

3.2.2.2. Leyes que la amparan

En este punto se pretende esbozar cuál es el panorama legislativo que ampara a la libertad de cátedra, explicando asimismo cuáles han sido las leyes que, aunque actualmente derogadas, han sido también relevantes en su evolución en el ámbito educativo español. Nos centraremos en leyes de rango orgánico, por ser las más representativas y debido a que los desarrollos de dichas normativas son de tipo “ejecutivo”, por así expresarlo, centradas en la organización, regulación o disposición de aspectos prácticos, concretos, del devenir educativo del sistema.

Desde la promulgación de la CE en 1978 hasta 1980 la normativa educativa no varió en lo fundamental, ya que en 1980 entró en vigor la conocida como LOECE, que estuvo vigente hasta 1985. La citada norma, en su artículo 15 establecía que:

“Los profesores, dentro del respeto a la Constitución, a las leyes, al reglamento de régimen interior y, su caso, al ideario educativo propio del centro, tienen garantizada la libertad de enseñanza. El ejercicio de tal libertad deberá orientarse a promover, dentro del cumplimiento de su específica función docente, una formación integral de los alumnos, adecuada a su edad, que contribuya a educar su conciencia moral y cívica, en forma respetuosa con la libertad y dignidad personales de los mismos.”

⁴¹ Celador Angón expresa que “la intención del legislador constitucional al localizar la libertad de cátedra en el terreno de la libertad de expresión fue la de garantizar mejor su ejercicio, al dotarla de las protecciones que el ordenamiento jurídico ha previsto con carácter general para la libertad de expresión” (Celador Angón, 2007, p. 90). Por su parte, Castillo Córdova, siguiendo a Cremades, afirma que esa ubicación responde a “la voluntad constitucional de acentuar su naturaleza como libertad subjetiva individual (que protege un interés básico de la sociedad) que supera la propia libertad individual de expresión docente, conteniéndola para defender la pluralidad e independencia del propio sistema educativo” (Castillo Córdova, 2006, p. 308).

Como se puede observar del enunciado del artículo de la derogada ley, la redacción parecía ser respetuosa con los límites que hemos señalado anteriormente, quizá quedando alguno fuera, pero la mayoría estarían, de una forma u otra, reflejados en ese artículo extinto. No obstante, dicha ley fue derogada⁴², entre otros motivos, por supeditar en exceso la libertad de cátedra al ideario del centro.

El siguiente rastro de la libertad de cátedra se podría encontrar en la actualmente derogada Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, donde en su artículo segundo se dictaba: “1. *La actividad de la Universidad así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio*”. Dicha ley fue derogada y actualmente está vigente la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, donde en su artículo 2.3 se establece exactamente, punto por punto, lo que sentaba el artículo 2 de la LRU de 1983. La libertad de cátedra encuentra así de nuevo a dos fieles compañeras en su camino histórico que la configuraban como libertad académica: la de investigación y estudio, que la terminaban por acercar más conceptualmente al sentido primigenio de la libertad de ciencia. Pero esta interpretación está únicamente ceñida al ámbito universitario, lo que hace necesaria la complementación doctrinal que aportaba la STC 5/1981, de 13 de febrero, que ampliaba el ámbito de tutela del derecho a la libertad de cátedra.

A la LOECE le sucedió la LODE, de 1985, que en su artículo tres establece que “*los profesores, en el marco de la Constitución, tienen garantizada la libertad de cátedra. Su ejercicio se orientará a la realización de los fines educativos, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley*”. Dicha ley, realizada bajo mandato socialista con el principio de igualdad como fundamento principal ideológico del desarrollo de la misma, será la última referencia expresa a la libertad de cátedra que encontraremos en la legislación española actual. Todo desarrollo normativo posterior a esta ley se remonta a este artículo para referirse a dicho concepto.

⁴² En el preámbulo de la LODE se explican los motivos de dicha derogación: “*Sin embargo, el desarrollo que del artículo 27 de la Constitución hizo la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, ha supuesto un desarrollo parcial y escasamente fiel al espíritu constitucional, al soslayar, por un lado, aspectos capitales de la regulación constitucional de la enseñanza como son los relativos a la ayuda de los poderes públicos a los centros privados y a la programación general de la enseñanza y, por otro, al privilegiar desequilibradamente los derechos del titular del centro privado sobre los de la comunidad escolar, supeditando la libertad de cátedra al ideario e interpretando restrictivamente el derecho de padres, profesores y alumnos a la intervención en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos.*

Se impone, pues, una nueva norma que desarrolle cabal y armónicamente los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución Española, respetando tanto su tenor literal como el espíritu que presidió su redacción, y que garantice al mismo tiempo el pluralismo educativo y la equidad. A satisfacer esta necesidad se orienta la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación”.

Así, por ejemplo, la posterior gran ley que estructuró el sistema educativo español, la conocida como LOGSE, en su Preámbulo mencionaba el articulado de la LODE para referirse a los principios que informaban el sistema educativo:

“La Constitución ha atribuido a todos los españoles el derecho a la educación. Ha garantizado las libertades de enseñanza, de cátedra y de creación de centros, [...]. Todos estos ejes, así como la capacidad de responder a las aspiraciones educativas de la sociedad, han de conformar el nuevo sistema educativo”.

A sustituir a la LOGSE vino la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, conocida como LOCE, y en la actualidad derogada. También posterior a la LOGSE y también preocupada por la mejora de la calidad en general de la educación española, se dictó la Ley Orgánica 9/1995 de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE). Ambas dos normas no afectaban fundamentalmente a la libertad de cátedra.

La LOCE fue una ley con poco impacto que fue derogada por el gobierno socialista para establecer una nueva organización del sistema educativo, no tan centrada en aspectos cualitativos, como en aspectos próximos a la visión educativa y social del partido del gobierno, a través de la ya mencionada LOE, de 2006 (que también derogaría la LOPEGCE). Respecto a la libertad de cátedra, ésta no modifica el artículo respectivo a ésta en la LODE, el tercero, por lo que se acepta tácitamente que se respetan esos términos.

En la actualidad, el gobierno popular aprobó en 2013 la conocida como LOMCE que no ha modificado el derecho reconocido en el artículo tres de la LODE, por lo que la virtualidad de la libertad de cátedra no se ha visto modificada desde la redacción de la norma de 1985. En nuestra humilde opinión, la redacción de dicho artículo asienta definitivamente aspectos como la titularidad de cualquier tipo de docente, la afirma como libertad, y la asocia indisolublemente con los principios del sistema educativo, a los que se refiere y a los que leyes de gobiernos de diferente signo y actuación (cada cual con sus circunstancias, no es nuestro objetivo juzgar) han dado tácitamente su beneplácito, dado que no se ha modificado dicha redacción, y dado que los fines y principios educativos del sistema educativo español no han variado, oficialmente, desde 2006 hasta nuestros días.

No obstante, la inmutabilidad del principio desde 1985 no significa, en absoluto, ni que su camino para conformarse y perfilarse fuera sencillo ni que posteriormente no haya tenido que pasar por el tamiz de las decisiones del Tribunal Constitucional con objeto de dirimir recursos o cuestiones interpuestas tanto por organizaciones como por particulares, que han conseguido explicitar en profundidad el sentido interpretativo

constitucional de la libertad de cátedra, sentando la jurisprudencia y orientando en la comprensión de esta libertad. A aclarar los hitos interpretativos más fundamentales se dedicará el siguiente punto.

3.2.2.3. Jurisprudencia

Al ser este trabajo un intento de revisión del estado de la cuestión sobre la libertad de cátedra y su aplicación posible en la Educación Primaria, además de explicar aquí las sentencias clásicas que afectan a dicha libertad, reflejaremos cuáles son las sentencias que afectan directamente a la libertad de cátedra desde el órgano que más ha influido en el perfilamiento de la libertad que nos atañe, el TC.

Así, aprovechando el motor de búsqueda de Jurisprudencia Constitucional del propio TC, se explicita a continuación la relación de Jurisprudencia buscada con todos los descriptores relativos a *libertad de cátedra*⁴³, por categoría (primero sentencias y luego autos, y en fecha decreciente, respectivamente):

1. Sala Primera. SENTENCIA 179/1996, de 12 de noviembre de 1996 (BOE núm. 303 de 17 de diciembre de 1996)
2. Sala Primera. SENTENCIA 212/1993, de 28 de junio de 1993 (BOE núm. 183 de 02 de agosto de 1993)
3. Sala Segunda. SENTENCIA 217/1992, de 1 de diciembre de 1992 (BOE núm. 307 de 23 de diciembre de 1992)
4. Sala Segunda. SENTENCIA 47/1985, de 27 de marzo de 1985 (BOE núm. 94 de 19 de abril de 1985)
5. Pleno. SENTENCIA 5/1981, de 13 de febrero de 1981 (BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1981)
6. Sección Primera. AUTO 423/2004, 4 de noviembre de 2004
7. Sección Primera. AUTO 42/1992, de 12 de febrero de 1992
8. Sección Cuarta. AUTO 457/1989, de 18 de septiembre de 1989

Por seguir un orden a la hora de explicar someramente esta jurisprudencia y así poder observar la evolución en la interpretación de esta libertad, se seguirá un criterio cronológico.

⁴³ <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/List?sortOrder=desc&page=1> (consultado el 1 de mayo de 2015)

Así, el primer hito que nos encontramos es la STC 5/1981, de 13 de febrero, que falla sobre un recurso “Contra la Ley Orgánica 5/1980 por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares”. Es una sentencia donde se examinaron conceptos como el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra y, por supuesto, la propia LOECE, de forma ordenada, en dos partes. La primera abordaba una suerte de cuestiones *accessorias* relativas al recurso, donde, entre otros aspectos, trataba el derecho de asociación o la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. La segunda parte se sumergía de lleno en cuestiones educativas, pormenorizando el contenido y los límites de los conceptos de libertad de enseñanza, libertad de cátedra y participación en la gestión de centros, así como las posibilidades en cuanto a estos conceptos de empresarios, profesores y padres. Lo que a nosotros nos concierne, la libertad de cátedra, se aborda de forma específica en los fundamentos jurídicos 9, 10 y 11. No entraremos a explicar en detalle la sentencia puesto que ya hemos ido dejando detalles suficientes a lo largo de la exposición hasta ahora, ya que es una referencia clásica en el tratamiento de las libertades en educación en la España constitucional. Tanto es así, que Hernández Oliver afirma que *“la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, constituye, tanto por su fecha cuanto por su contenido, uno de los llamados «leading cases» de la jurisprudencia constitucional española”* (Hernández Oliver, 2007, p. 272).

La STC 47/1985, de 27 de marzo, abordó de forma más profunda la relación entre la libertad de cátedra y la problemática con el ideario de centros que lo disponen. Así, esta sentencia aborda el recurso interpuesto por una profesora antes su despido por no haber desarrollado su función de forma no ajustada al ideario educativo del centro donde prestaba sus servicios.

La siguiente pista que nos encontramos es el Auto 457/1989, de 18 de septiembre, emitido por el TC a raíz de un recurso de amparo sobre un conflicto en una universidad española acerca de la posible restricción de la libertad de elección de método y evaluación pedagógica, a la sazón, y según el recurrente, motivos más que suficientes para alegar una violación de su libertad de cátedra. Dicho auto, en lo que nos concierne, avanzó en la delimitación de la libertad de cátedra ahondando en sus límites.

El Auto 42/1992, de 12 de febrero, abordaba una cuestión de amparo sobre un problema proveniente de una universidad y, en dicho auto, el TC, en su fundamento jurídico 2, delimitó el contenido de la libertad de cátedra, explicando la dimensión negativa y positiva del mismo.

Casi un año después, la STC 217/1992, de 1 de diciembre, sirvió para que el TC se pronunciase acerca de la “Supuesta vulneración de los derechos de la libertad de cátedra, a la igualdad y al acceso a las funciones y cargos públicos”, debido a una disputa entre un docente universitario y su institución por la imposición a éste de un temario concreto de exámenes. Esta sentencia, junto con la ya mencionada STC 5/1981,

de 13 de febrero, conforma el núcleo más importante para conformar la comprensión de la libertad de cátedra en nuestro ordenamiento constitucional. No en vano, mientras que la de 1981 explicita los límites y más conceptos de la libertad que nos ocupa, la STC 217/1992 es frecuentemente utilizada para, a partir de su fundamento jurídico 2, definir el concepto de la libertad de cátedra (del mismo modo que hemos hecho nosotros en este trabajo).

Unos seis meses después, el TC tuvo que volver a pronunciarse sobre este derecho en su Sentencia 212/1993, de 28 de junio, donde se buscaba la aclaración del tribunal ante la supuesta vulneración de derechos reconocidos en la CE, entre ellos el 20.1, que incluye a nuestra libertad de cátedra y que, en esta sentencia, aborda en su fundamento jurídico 4.

Posteriormente, en 1996, el TC emitió la STC 179/1996, de 12 de noviembre, en la que también abordaba una supuesta vulneración de derechos, y entre ellos, el de libertad de cátedra, explicando sus pareceres en el fundamento jurídico 6.

Y la última pista encontrada nos remite a más de una década atrás, concretamente al Auto 423/2004, de 4 de noviembre de 2004, que dirimía acerca de la legalidad de un despido de un docente, y en el que se abordaba la cuestión del peso de la organización de la docencia como argumento para invocar la libertad de cátedra.

Así, hemos visto que el TC ha tenido que pronunciarse en varias ocasiones, y debido a esto, se ha podido perfilar la visión más justificada y ajustada a la normativa de la que podemos disponer, aunque, como se ha manifestado previamente en este trabajo, ninguna visión sobre esto es inamovible, puesto que las libertades se conforman en tanto en cuanto las exigen y disfrutan sus titulares, y los tribunales van por detrás para ratificar, denegar o modular esos deseos.

3.3. COMPARATIVA CON EL ENTORNO EUROPEO

Liberdade de ensinar (Portugal), *Libertá di insegnamento* (Italia), *Liberté d'enseignement* (Bélgica francófona), *Liberté de l'enseignement* (Francia), *Vrijheid van onderwijs* (Holanda), *Educational freedom* (Reino Unido), etc⁴⁴. El concepto de libertad de cátedra está muy ligado a la libertad de enseñanza y así es como lo recogen diversos países del entorno. En este punto vamos a centrarnos en señalar someramente cómo es el funcionamiento de esta libertad en países cercanos a España, para comprender el contexto en el que se desenvuelve la libertad de cátedra a nivel internacional en el ámbito europeo, que es el que más parecido atesora entre las

⁴⁴ García Garrido, 1996, p. 389

diferentes naciones que lo conforman. No se pretende categorizarlos ni jerarquizarlos, simplemente explicar brevemente cómo se concibe en cada país.

Es clásico recurrir al contexto alemán cuando se habla de los orígenes de la libertad de cátedra, no en vano, “*allí encontramos los orígenes y primeros fundamentos de esta libertad de los docentes, y de la doctrina alemana hemos bebido los demás países europeos de su entorno*” (Vidal, 2004, p. 373). La libertad de cátedra (*Lehrfreiheit*) está fijada en el texto constitucional alemán, en su artículo 5.3: “*El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres. La libertad de cátedra no exime de la lealtad a la Constitución*”. El límite que se le impone, como se observa, es la fidelidad a la Constitución, y en cuanto a la titularidad,

“*Los titulares del derecho a la libertad de cátedra, tal y como han establecido de forma unánime la jurisprudencia y el sector mayoritario de la doctrina alemana, son aquellos docentes cuya labor profesional se vincula a la investigación. [...] La consecuencia directa de esta conformación de la libertad de cátedra es que los profesores universitarios son los únicos docentes que pueden ejercer este derecho*” (Celador Angón, 2007, p. 22)

No obstante, la rotundidad con la que zanja el asunto Celador Angón no es tal en el caso de Vidal, aunque coincida en el fondo del argumento del primero, ya que opina que esa libertad también podría aplicarse a educación no universitaria (Vidal, 1998, p. 3). También es interesante destacar que se suele deslindar el concepto de libertad pedagógica (*Pädagogischefreiheit*) del de libertad de cátedra, por cuanto hay interpretaciones que no dan por sentado en absoluto que la libertad de cátedra no pueda predicarse, como se ha señalado en el caso de Vidal, de maestros. El concepto de libertad pedagógica se referiría a la parcela de libertad individual de cada maestro, proveniente de su responsabilidad como educador en la organización de las clases y en la valoración del rendimiento de los alumnos (Vidal, 2004, p. 385).

También es recurrente aludir al ejemplo de Italia. La doctrina explica que, en el caso italiano, se suelen manejar tres conceptos para abordar la problemática de la libertad de cátedra: *libertá de insegnamento*, *libertá nella scuola* y *libertá della scuola*. El primero se asemejaría a nuestra libertad de enseñanza en cuanto a su “parcela” de libertad de cátedra. Así, según Pototschnig (autor clásicamente referenciado en el caso italiano), “*consiste en la posibilidad del docente de exponer su pensamiento con libertad siempre y cuando esta manifestación tenga lugar en la escuela y con las finalidades propias de la escuela*” (Embid Irujo, 1983, p. 158). El propio Embid Irujo refleja que existe una *libertad didáctica* para desarrollar la enseñanza de la materia,

pero esa faceta no está protegida como parte de la libertad de enseñanza (en el caso español podría ponerse en cuestión si existe esa *libertad didáctica*, habida cuenta del desarrollo técnico-pedagógico de normas y procedimientos que dispone la Administración).

En cuanto a la titularidad del derecho, en el caso italiano, se predica de todo sujeto docente, de cualquier nivel. Celador Angón (2007, p. 27) afirma que la *libertá nella scuola* sería nuestra libertad de cátedra, mientras que el concepto de *libertá della scuola*, Vidal lo acercaría más al aspecto del derecho a establecer centros con ideario propio, por buscarle un par en nuestro ordenamiento (Vidal, 1998, p. 5). Y al igual que en el caso español, “*se permite que los docentes de cualquier nivel tengan derecho a la libertad de cátedra, aunque su alcance y contenido varía en función del nivel educativo en el que se imparte la docencia*” (Celador Angón, 2007, p. 28). Esta cuestión de la modulación del ejercicio de este derecho nos da pie a reflejar las diferentes posturas sobre los límites del mismo (Embid Irujo, 1983, pp. 163-165). Algunos autores discuten si el límite estaría en las *buenas costumbres* (cabría preguntarse acerca del significado real de esa expresión) o en el respeto al *orden público*. Donde sí parece haber más acuerdo es en el límite inequívoco que representa la personalidad del menor.

Y una última referencia habitual de los autores al hablar del contexto internacional en el ámbito europeo es Francia. Celador Angón (2007, p. 29) explica que, en el caso francés, es un derecho constitucionalmente reconocido desde 1977, y del que sería titular, en puridad, todo docente, con independencia del nivel y del carácter del centro, aunque el nivel escolar sí que haría modular la profundidad del ejercicio del derecho.

Embid Irujo (1983, pp. 70-80) distingue entre la enseñanza pública y la privada. En cuanto a la privada, expresa que existe una dialéctica entre la libertad de conciencia del docente y la libertad de enseñanza del titular (en centros con ideario, claro está), que se resuelve apelando a un *deber de reserva* del maestro en los casos de posible conflicto. En lo referente a la pública, la libertad de expresión docente tendría dos vertientes: una individual y otra institucional.

En lo relativo a la primera, la individual,

“El profesor de los centros primarios y secundarios tiene su actividad limitada por la sujeción a los programas y a las directivas ministeriales. Asimismo, en la exposición de la enseñanza reglada está sometido a las exigencias del principio de neutralidad que le impide la emisión de cualquier idea que pueda violentar la libertad de conciencia de sus alumnos” (Embid Irujo, 1983, p. 71)

Como se ha deslizado en la cita anterior, para los niveles de Primaria y Secundaria se conforma una suerte de esquema de *neutralidad-abstención* (donde el docente tomaría un rol casi retraído en lo referido a posibles divergencias) y, para los niveles superiores y universitario, se conformaría un esquema de *neutralidad-confrontación* (donde el docente podría abordar, desde el respeto a la neutralidad, posibles divergencias académicas).

Y en cuanto a la segunda vertiente de la enseñanza pública, la institucional, la libertad de expresión del docente se plasmaría a través de la autonomía pedagógica de los centros, aunque encabezada y ejercida por el director y no por el conjunto de los miembros.

En resumen, hemos visto los casos alemán, italiano y francés, puesto que son los más representativos en el análisis comparado que efectúan los autores de referencia. Hemos podido observar que la figura de la libertad de cátedra (con otras denominaciones y dentro de otros esquemas de interpretación), como libertad de enseñanza y como libertad de expresión está presente en los tres casos. Además, aunque en el caso alemán haya más dudas, los tres casos otorgan a cualquier docente, con independencia del nivel donde ejerza su función, la titularidad del derecho (modulado, eso sí, por la edad de los receptores primeros del ejercicio de la libertad de cátedra, los alumnos). La coyuntura sociohistórica de cada país fue desarrollando la estructura del concepto de la libertad de cátedra, pero parece ser, a grandes rasgos, que en los casos observados (países con raigambre europea y con peso y tradición educativas), el caso español es coincidente con su contexto más cercano.

3.4. LIBERTAD DE CÁTEDRA Y EDUCACIÓN PRIMARIA

Una vez explicado el concepto, evolución, implicaciones y encaje en nuestro contexto de la libertad de cátedra, abordaremos las posibles especificidades que pudiera presentar dicha libertad en la etapa de la Educación Primaria.

Para ello, procederemos a señalar cómo se modularían los límites de la libertad de cátedra, en primer lugar, para, posteriormente, intentar trazar algunas vías para su posible invocación en la etapa educativa que nos ocupa.

3.4.1. Grado de aplicabilidad

3.4.1.1. Límites

Existe un apartado en este trabajo donde hemos tratado con profusión los límites de la libertad de cátedra y, como se ha dicho anteriormente, no se volverán a citar todos en

su extensión, sino que señalaremos aquellos que pensamos que, por sus implicaciones, más tienen que ver con la posible invocación de dicha libertad en la etapa de Educación Primaria.

Así, uno de los primeros y más conocidos y asentados límites es el de la protección de la juventud y de la infancia, que está recogido en el artículo 20.4 CE, y que también se justifica por la cláusula teleológica que supone el artículo 27.2 CE. También hemos señalado, asimismo, cómo el TC, en su STC 5/1981, de 13 de febrero, sentaba jurisprudencia a este respecto. Parece evidente (y, además, no somos quién para enmendar la plana a todo lo anterior) que este límite es, de todo punto, lógico, por cuanto respeta la esencia y el desarrollo personal del protagonista último de todo el sistema en el que la libertad de cátedra se incardina. Sin ese respeto a la edad, madurez y capacidad del alumno, se estaría, además de incumpliendo la normativa, violando todo principio deontológico mínimo relativo a la educación, ya que, aun en el hipotético caso de que un maestro hubiera lanzado mensajes que vulnerasen este límite, el calado de los mismos en alumnos que no pueden aprovecharlos en su totalidad es un seguro de una mala aplicación de esos conocimientos afectados por los mensajes, lo que, hecho a conciencia, es, desde nuestro punto de vista, éticamente reprochable como docentes.

Otro de los límites que querríamos volver a destacar sería el del rigor metodológico y la complementaria y necesaria ausencia de adoctrinamiento o proselitismo (unida con lo anterior y el respeto a los llamados derechos de personalidad). Los autores hablaban de rigor metodológico y científico, y se referían al carácter científico de los contenidos, apegados al área de conocimiento respectiva. En este sentido, como docentes de Educación Primaria, tenemos que apelar al respeto profundo por este aspecto debido a que en esta etapa se comienzan a sentar rudimentos que servirán de soporte conceptual para aprendizajes posteriores y, por lo tanto, el rigor se impone casi como una exigencia.

En relación con este límite, es inevitable exponer la distinción entre las diferentes fases que afectan al mensaje educativo, esto es, la preparación y transmisión, puesto que la doctrina científica no se pone de acuerdo respecto a la inclusión de las funciones de estudio e investigación y de creación de contenidos en la labor docente de los niveles inferiores de enseñanza. Mientras que la normativa superior y orgánica vigente (art. 20.1.b CE y en la LOE, artículos 1, 90 y 91) y el TC incluyen ambas funciones, hay autores, como Castillo Córdova (2006, pp. 323-324) que no conciben las tareas de “producción” del contenido como predicables de todo nivel educativo, sino sólo del nivel universitario, o como Suárez Malagón (2011, pp. 426-428), que apuestan por incluir también en esa ecuación a los niveles postobligatorios no universitarios. Vidal (2004, pp. 376-377) explica esta disyuntiva respecto del ejemplo alemán y explica cómo, de la concepción clásica e inamovible de que la libertad de cátedra en Alemania

se predica sólo de los profesores universitarios (quedando para los de enseñanzas inferiores la libertad pedagógica) se está pasando, por la masificación de las aulas universitarias y el subsiguiente cambio en la clásica relación profesor universitario-alumno en lo que a la creación y transmisión de conocimiento se refiere, a una concepción que pone en cuestión si la libertad de cátedra no debería aplicarse a todo nivel educativo (como, por otra parte, tenemos en nuestro contexto). Desde nuestro punto de vista, no vemos impedimento teórico para que los docentes no universitarios, de cualquier nivel, puedan producir ellos mismos conocimiento científico (es más, como veremos posteriormente, se alienta a ejercitar la autonomía pedagógica), aunque, en la práctica, dado el volumen de trabajo del docente de esta etapa educativa y sus funciones (que nada tienen que envidiar a las de un profesor universitario), se hace complejo. Por lo tanto, una vez más queda patente que lo teórico no siempre acompaña fielmente a lo práctico.

Otro límite relacionado con el del rigor metodológico y científico lo representaría la exigencia de veracidad, no injuria y necesidad de lo comunicado. Estas exigencias no hacen sino afirmar los derechos de personalidad y el respeto al desarrollo de la personalidad y a la protección de la infancia y la juventud. Dichas tres exigencias aplican a la etapa de Educación Primaria puesto que los alumnos de dicha etapa no pueden ni confrontar o defenderse de la injuria ni reflexionar con capacidad crítica suficiente sobre la veracidad o necesidad de los mensajes educativos.

Tanto el rigor científico y metodológico como la exigencia de veracidad, no injuria y necesidad de lo comunicado están correlacionados necesariamente, constituyendo una parte fundamental del contorno limitador de la libertad de cátedra docente, con el límite que supone la programación general de la enseñanza, competencia que se arroga la Administración Educativa y que desarrolla en función del sistema competencial que dispone nuestro Estado de las Autonomías. Conjuntamente con la organización general del sistema educativo y de los centros y con la estructura de concreción curricular, la programación general de la enseñanza supone un límite a la creación y formulación de ciencias o doctrinas oficiosas⁴⁵ para niveles inferiores (Castillo Córdova, 2006, p. 327). En este sentido, ha habido una evolución cualitativa en la programación general de la enseñanza y en la definición del currículo para todas las etapas, no sólo la Primaria, con la entrada en vigor y aplicación de la LOMCE, puesto que el nivel de detalle técnico del currículo por parte de la Administración ha sido más exhaustivo que en la todavía, en muchos aspectos, vigente LOE (ejemplo de esta afirmación podría ser el establecimiento de los estándares de aprendizaje evaluables, que concretan en

⁴⁵ Con ciencia o doctrina oficiosa (término que aportamos nosotros) nos referimos a la que podría tratar de imponer voluntariamente un maestro invocando su libertad de cátedra.

profundidad los objetivos y contenidos). Esto “protege” al alumno en el sentido del límite que estamos abordando, pero estrecha los márgenes de flexibilidad del docente.

También queremos señalar como límite que incide especialmente en esta etapa educativa el que se refiere a la especialización de la función docente. Si en Secundaria, por ejemplo, los profesores lo son de una especialidad, en Primaria, los maestros son competentes en todas las áreas, por lo que, como docentes, tendremos más margen puesto que podemos invocar nuestra libertad de cátedra de todas las áreas en las que estemos en el ejercicio de la función docente. Ahora bien, esta virtualidad tiene su lógico contrapunto en las disposiciones técnico-pedagógicas y organizativas que se disponen desde la Administración Educativa, como hemos sugerido anteriormente.

Y en relación a esto último, al igual que en cualquier nivel educativo, las normas organizativas (reglamentos de organización, de convivencia, instrucciones de aplicación, etc.) también suponen un límite a la libertad de cátedra. No podremos invocarla por cuestiones de horario, lugar de impartición de las clases, etc., ya que son aspectos que vienen dados por la necesidad de organización para garantizar el buen funcionamiento del centro educativo. Así pues, debemos, si queremos manifestar una idea propia relativa al área en la que estemos realizando nuestra función docente, tener en cuenta cómo es el marco organizativo en el que nos movemos, y dentro de él, buscar nuestra oportunidad.

Y por último y, como en el caso del límite anterior, también para otros niveles educativos, vamos a destacar los elementos transversales como límite de la libertad de cátedra con incidencia en la Educación Primaria. Vimos en el apartado de los límites cómo algunos autores los consideraban como tal debido a su contenido en valores, ideológico, que impregnaba el resto de los contenidos, pero también vimos la postura de otros autores que defendían su virtualidad como herramienta para asentar el respeto a la CE y a sus valores de forma que se integre, como maestros, en nuestra cultura profesional y no tener que demandar, así, ninguna actitud de fidelidad o defensa activa de los docentes. Si bien es cierto que se entreveran con el resto de contenidos orientándolos de forma intencional y activa hacia los valores que esos elementos representan, no es menos cierto que la esencia de la transversalidad es la nota básica de la partitura de la educación democrática, con lo que, aún marcando unas pautas de juego, son elementos inexcusables para el cumplimiento de la cláusula teleológica que representa el artículo 27.2 CE. No vamos a pedir aquí que haya que firmar sobre este tema un compromiso deontológico favorable expreso al obtener la capacitación docente (cualquiera que fuera), pero sí que consideramos fundamental que, como maestros, seamos profetas y ejemplos de dichos valores.

3.4.1.2. Posibilidades de aplicación en la etapa⁴⁶

Para adentrarnos en este terreno consideramos apropiado adoptar el esquema que para este tema presentó el profesor Salguero a lo largo del capítulo VI de la obra por la que le hemos citado en este trabajo (1997, pp. 115-162), actualizando en lo posible sus referencias, dado que es un texto que acumula casi 20 años, y aportando aquellos puntos de vista que consideremos interesantes y que pueden aportar a la comprensión de lo que nos preocupa.

Así, Salguero estructura su discurso a este respecto en torno a cinco aspectos:

1. Libertad de cátedra como libertad-participación: los procedimientos de decisión como garantía
2. Autonomía pedagógica de los centros: concepto y razones para la crítica
3. El triunfo de la “razón burocrática”
4. Los libros de texto como traducciones autorizadas de las reformas
5. Libertad de cátedra, control del sistema educativo y poder de inspección

Iremos, como hemos avanzado, explicando cada apartado e introduciendo las matizaciones (humildemente, eso sí) que estimamos que pueden aportar algo a la brillante exposición de Salguero.

3.4.1.2.1. Libertad de cátedra como libertad-participación: procesos de decisión como garantía

La doctrina científica, así como la práctica educativa diaria que la implementa y, en este caso, confirma, ha postulado siempre la relevancia de los procesos participativos como activos fundamentales para el mejor desempeño educativo. El principio de actividad es básico en un proceso intencional, interpersonal y multidisciplinar como es la educación, en este caso, formal. Y como resultado de esta evidencia incuestionable, el legislador ha tenido que incorporar este principio de la participación a la estructura educativa del sistema educativo español. Muchas serán las normas, decretos, órdenes, instrucciones, etc., que glosen la bondad, idoneidad y necesidad de la participación como proceso motor básico del sistema, pero, por ser una norma fundamental en el

⁴⁶ Queremos hacer constar que el análisis que planteamos de la normativa actual lo hacemos siendo conscientes de las vicisitudes políticas que envuelven a la implantación de la actual LOMCE. Nos hemos ceñido a la normativa vigente, pero como muestra de la volatilidad de la situación, remitimos a una noticia, que informa de la no aplicación e incluso marcha atrás de normativas relativas a dicha ley: Sanmartín, O.R. y Ortega, J. (11 de julio de 2015). El caos de la “ley Wert”. *El Mundo*. Tomado de www.elmundo.es

armazón educativo español, traeré a colación lo que la LOE en su Preámbulo afirma: “*la opción por la participación contenida en la Constitución es una opción por un sistema educativo moderno, en el que una comunidad escolar activa y responsable es coprotagonista de su propia acción educativa*”. También la LOE, en su artículo 118.1 también establece, dando la importancia que se merece a la participación: “*la participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución*”. Y es que la participación genera ligazón y hace comunidad, y es por esto que se establecen unos órganos de participación en los centros educativos de todos los agentes educativos para sistematizar este principio y darle unos cauces prácticos. Por ejemplo, en cuanto al perfil de los maestros y profesores, en su artículo 119.2 establece que “*el profesorado participará también en la toma de decisiones pedagógicas que corresponden al Claustro, a los órganos de coordinación docente y a los equipos de profesores y profesoras que impartan clase en el mismo curso*”.

Así, la LOE establece un esquema de participación y gobierno de los centros educativos, compuesto por órganos colegiados y unipersonales. La participación en la acción puramente pedagógica, lejos de lo administrativo o económico, se estructura a través de, principalmente y como mínimo, los dos órganos colegiados que regula dicha norma en sus artículos del 126 al 129 (ambos incluidos) y que establece en el artículo 119.5: el Consejo Escolar y el Claustro de profesores.

El Consejo Escolar se establece como una suerte de órgano máximo donde todas las partes de la comunidad educativa están representadas y donde se consensúan y valoran los aspectos más relevantes para el funcionamiento general del centro educativo. Según el art. 126.1 de la LOE, estará compuesto por:

- a) *El director del centro, que será su Presidente*
- b) *El jefe de estudios.*
- c) *Un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro.*
- d) *Un número de profesores y profesoras que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo, elegidos por el Claustro y en representación del mismo.*
- e) *Un número de padres y de alumnos, elegidos respectivamente por y entre ellos, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo.*
- f) *Un representante del personal de administración y servicios del centro.*
- g) *El secretario del centro, que actuará como secretario del Consejo, con voz y sin voto.*

Como se puede observar, la representación docente está garantizada y el punto de vista pedagógico está más que representado puesto que el director y el jefe de estudios también apoyan ese ámbito, aunque no tengan que, necesariamente, compartir y apoyar lo que los docentes puedan defender. En cuanto a las funciones del Consejo Escolar, en lo relativo a la función puramente docente, destacarían las siguientes (LOE, art. 127):

- a) *Evaluar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente Ley orgánica.* (que se refieren al Proyecto Educativo, los recursos, medidas de fomento de la calidad, las normas de convivencia y organización, etc.)
- b) *Evaluar la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del Claustro del profesorado, en relación con la planificación y organización docente.*

Queda clara la función del Consejo Escolar en estos cometidos: evaluar, y mediada por la opinión del resto de componentes quedará la opinión de los maestros. Sin poder ponderar el peso total de la opinión docente en los aspectos pedagógicos en este órgano dado que cada centro es una situación irrepetible, se podría decir que queda bastante reducida, en nuestra opinión. Creemos que, en función de la cualidad de las decisiones a tomar, se debería poder encontrar una fórmula para modular a favor de los expertos en dicha decisión el peso del voto.

Por otra parte, el otro órgano colegiado donde los docentes tenemos voz, voto y peso más significativo es el Claustro de profesores, compuesto por todos los docentes y el director del centro. Entre sus competencias, vamos a destacar las siguientes por ser las más plausibles de ser escenario de la invocación de la libertad de cátedra (LOE, art. 129):

- a) *Formular al equipo directivo y al Consejo Escolar propuestas para la elaboración de los proyectos del centro y de la programación general anual.*
- b) *Aprobar y evaluar la concreción del currículo y todos los aspectos educativos de los proyectos y de la programación general anual.*
- c) *Fijar los criterios referentes a la orientación, tutoría, evaluación y recuperación de los alumnos.*
- d) *Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación y de la investigación pedagógica y en la formación del profesorado del centro.*

Queda patente que dentro del claustro, como es lógico, se dirimen aspectos relativos a la organización general que están bastante regulados en su elaboración (como los proyectos educativos o las programaciones generales anuales, o la fijación de criterios de tutoría y evaluación, dado que la actual normativa –LOMCE- se ha preocupado de hasta definir unos estándares evaluables de aprendizaje), con lo que parece hacerse bueno el matiz que introdujo la profesora Lozano (y que ya hemos comentado en alguna ocasión) de la “discrecionalidad técnica”. Por otra parte, sí que parece quedar algún resquicio para un ejercicio flexible de la función docente que permita la invocación de la libertad de cátedra en la letra d). Lo que queremos dar a entender es que, aun siendo órganos básicos y necesarios para la participación y, por lo tanto, ventana de invocación de la libertad de cátedra, su configuración y la de la regulación normativa a través de la cual desarrollarán su acción determinarán las oportunidades de dicha libertad. Como afirma Salguero (1997, p. 117):

“El consejo escolar y el claustro de profesores son órganos básicos de articulación de las actividades docentes. En ellos se adoptan decisiones que afectan directamente al ámbito del ejercicio de las libertades educativas. La garantía de los derechos que están en juego, entre ellos el de libertad de cátedra de los profesores, depende del procedimiento establecido en la toma de decisiones, de la mayoría numérica y de la asignación de competencias. En este contexto, dicha libertad como libertad-participación adquiere su pleno sentido”.

Pero la participación de los docentes no sólo se articula a través de estos dos órganos colegiados, sino que también se destacan (LOE, art.130) otros órganos de coordinación docente. La LOE emplaza a las Administraciones educativas a regular y establecer su funcionamiento, y para ejemplificar algunos de esos órganos tomaremos como ejemplo lo que establece el Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria que, aunque se refiera al ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia (actualmente nos debemos referir a este organismo como el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), creemos que puede ser ilustrativo para el propósito que perseguimos.

Así, dicha norma cita tres: la comisión de coordinación pedagógica, los equipos de ciclo y los tutores. Aunque su esencia es de coordinación, como su propia nombre indica, ahí también tienen los docentes un espacio de libertad por cuanto tienen la oportunidad de poder participar, siempre que sean integrantes de dichos órganos.

3.4.1.2.2. Autonomía pedagógica de los centros docentes: concepto y razón para la crítica

Al igual que con la participación, la autonomía de los centros educativos es otro de esos principios que se predicaban de los sistemas educativos exitosos, por motivos como la mejor adaptación a la realidad contextual de cada centro, la posibilidad de una mayor flexibilidad en la función docente, etc.

La LODE, en su artículo 15 ya expresaba que *“los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares”*. Las posteriores normativas orgánicas también profundizaron en ese aspecto y, en la actualidad, la LOMCE ha destacado la importancia de la autonomía de los centros como herramienta útil para la mejora de la calidad de la educación (en su Preámbulo, por ejemplo). No obstante, el esquema de la autonomía pedagógica de los centros no ha variado en esencia y se ha mantenido lo dispuesto por la LOE.

Así, el artículo 1.i asienta el principio de *“la autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos”*. En el artículo 2, relativo a los fines que buscará el sistema educativo español, el punto 2 cita la autonomía pedagógica como un factor de mejora de la calidad educativa, como se deslizaba en el Preámbulo. El artículo 6.bis, relativo a la distribución de competencias en el desarrollo del currículo, en su punto 5 expone:

“Las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, [...]. Los centros docentes desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía, tal y como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley”.

Esta misma ley dedica un capítulo completo, el II, relativo a la Autonomía de los centros, en el Título V, de participación, autonomía y gobierno de los centros, que no explicaremos por completo. Aun así, es destacable que el legislador establece en su artículo 120 que la autonomía tiene el fin de *“elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro”*, y que lo harán *“una vez que sean convenientemente evaluados y valorados”*, dejando un margen también para *“adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de*

convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias”, siempre dentro del marco de la normativa aplicable.

El profesor Salguero liga la autonomía al concepto de la concreción curricular, dado que ahí es donde se puede manifestar la flexibilidad en la elaboración de propuestas educativas y, por tanto, se abre la ventana de actuación para la libertad de cátedra. En la legislación actual, los niveles de concreción se ciñen al Proyecto educativo de cada centro (art. 121, LOE) y a la Programación General Anual (art. 125, LOE).

El primero *“incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que corresponde fijar y aprobar al Claustro, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas”*. Además, en el marco de este proyecto, *“las Administraciones educativas (deberán) contribuir al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y alumnas y del profesorado”*. Se concibe pues, como el primer nivel de concreción y, teniendo parte fundamental el Claustro, la participación del profesorado es importante en la definición de esa propuesta pedagógica.

Por otra parte, la Programación General Anual recogerá, para el año a que se dedique, aspectos organizativos y *“los proyectos, el currículo, las normas, y todos los planes de actuación acordados y aprobados”*. No especifica a quién le corresponde elaborarlo, pero se sobreentiende que el Equipo directivo será el que lo coordine, aunque, a todas luces, parece la unión de diferentes aspectos relativos a un año, con lo que no parece que sea un documento que permita mucha participación ni que fomente en exceso la autonomía ni la libertad de maniobra educativa.

Además, como ya hemos sugerido anteriormente, el nivel de detalle curricular de la LOMCE es superior a legislaciones anteriores, dado que se pretende estandarizar el sistema para una mejor medición, en aras, supuestamente, de una mejora de la calidad de la educación. Esto, que simplifica la labor docente en un principio, ahoga las iniciativas nacidas de la autonomía pedagógica puesto que define mucho qué trabajar, cómo desarrollarlo y qué tenemos que conseguir que los alumnos sean capaces de hacer, introduciendo además más pruebas intermedias (como las evaluaciones de 3º de Primaria).

Todo lo anterior nos lleva a coincidir con el matiz que introdujo Salguero (aunque refiriéndose a otro marco normativo, somos conscientes) de la *libertad residual*, que para este autor *“es una descripción del espacio real-práctico a que se circunscribe la libertad pedagógica del profesor en estos niveles de enseñanza”* (1997, p. 129). Esto coincide con el espíritu del concepto de la *discrecionalidad técnica* de la profesora Lozano. Y como muy acertadamente, a nuestro entender, expresa Salguero:

“La libertad individual del docente se ha de ejercer en un doble marco: el del currículo minuciosamente extenso [...]”⁴⁷ y el más inmediato y cercano que proviene de los equipos docentes, departamentos didácticos y proyectos curriculares (función de concreción y adaptación” (1997, p. 129).

En resumen, el discurso de la autonomía, al entender de algunos autores, es un argumento muchas veces vacío, como señala Sancho Gargallo (2014, p. 83):

“Tampoco se ha aprovechado las posibilidades que ha abierto hasta la fecha la LOE, pues con frecuencia los proyectos educativos o planes de centro no han encontrado, con carácter general y salvo excepciones, centros educativos dispuestos a impulsar proyectos innovadores y a adoptar las competencias y autonomía que podrían tener”.

Salguero también es crítico con el discurso de la autonomía y de la descentralización, en el sentido de que lo que comentamos con el profesor De Puelles (ver nota 19 de este texto), dado que es un trasvase de responsabilidad y dado que la práctica demuestra que en un gran porcentaje⁴⁸ no se aprovecha en todo su potencial. No obstante, a pesar de ser un discurso muy recurrente y muy glosado tanto por la normativa como por la doctrina científica, y aunque la realidad sea tozuda y nos quiera convencer de que no es una práctica habitual, opinamos que, dentro de los escasos márgenes que nos permite como docentes, bien gestionada, es una herramienta fantástica y que deberíamos tratar de explotar en beneficio de nuestra función.

⁴⁷ En el texto real de Salguero se hablaba, al citar el currículo minuciosamente extenso, de “conceptos, procedimientos, actitudes, valores y criterios de evaluación”. La normativa vigente actual, la LOE, configura el currículum de la siguiente manera, en su artículo 6:

“2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

- a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.
- b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.
- c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.
Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.
- d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.
- e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.
- f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.”

⁴⁸ Véase Sánchez Gargallo, 2014.

3.4.1.2.3. El triunfo de la “razón burocrática”

El mismo concepto de “razón burocrática” nos dirige el pensamiento directamente hacia modos de funcionamiento excesivamente burocratizados. Tal es así, que el propio profesor Salguero introduce el concepto de *colonización jurídica*, que explica de la siguiente manera:

“La libertad específica de los docentes queda reducida filtrar, remozar o concretar el instrumental científico-técnico o didáctico-pedagógico de una instancia administrativa. La proliferación reglamentaria y el reforzamiento de esta tendencia colonizadora pueden conducir a que la confección de proyectos y adaptaciones curriculares, informes de evaluación, informes tutoriales, etc., entren en una fase rutinaria y burocrática vacía de dinamismo y fuerza transformadora” (Salguero, p. 132).

Otros autores, como Bolívar Botía, no niegan el exceso de burocratización, pero deslizan la idea de que las nuevas políticas públicas que se están imponiendo en educación, que él denomina *regulación postburocrática* (frente a la jerárquico-burocrática compuesta por normas rígidas y uniformadas para todos), no se centran tanto en la proliferación y detalle de las normas, sino en *“que las normas a priori son muy escasas, importando los resultados alcanzados. [...] se goza, pues, de amplios niveles de autonomía (y) lo que importa es responder de los niveles alcanzados”* (2010, p. 11). Y esto se confirma si atendemos a la nueva redacción de la LOE, dada por la LOMCE, de su artículo 120.3, relativo a la autonomía de los centros:

“Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.

Las Administraciones educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes, considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y siguientes de esta Ley Orgánica y en los términos que el Gobierno establezca reglamentariamente.

Las Administraciones educativas podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos que no alcancen los niveles adecuados.

En relación con los centros concertados se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente”.

Frente a este gran peso de lo jurídico-administrativo en la educación, Salguero (y nosotros también) apuesta por la libertad de cátedra como un *“elemento de emancipación intelectual en el ámbito de una escuela mecánicamente estructurada y estandarizada hacia el éxito, la competencia, el consumismo o las demás derivaciones de un capitalismo especulativo”* (1997, p. 134), al hilo del peligro de instaurar, a través del fenómeno de la colonización jurídica, una rechazable doctrina oficial, que además contravendría los límites impuestos por la edad y personalidad de los alumnos de la etapa de Educación Primaria. Así, se configuraría como una *“forma de beligerancia intelectual no dogmática”* (Salguero, 1997, p. 134). Esto nos permite, como maestros de Primaria tener en consideración esta posibilidad que nos brinda la libertad de cátedra como antídoto frente a esta excesiva hiperregulación que puede traer escondida valores no compartidos y que, desde el ejercicio de la función docente y en el respeto a la programación general de la enseñanza, al rigor científico y a la libertad de conciencia de los alumnos, podríamos tratar de amoldar a la que entendamos como mejor manera de educar a nuestros alumnos.

Por otra parte, desde este enfoque de la excesiva burocratización del sistema educativo, la excesiva concreción curricular que se desarrolla y materializa en valores, conocimientos, etc., conducentes al dominio de unas cuantas competencias básicas a veces produce que los maestros nos podamos encontrar ante una disyuntiva que nos atenace, puesto que, por ejemplo, como expresa Salguero, hay que *“adaptar a los alumnos para la consecución de roles y ocupaciones en el sistema social, y adiestrarlos, al mismo tiempo, a que piensen por sí mismos”* (1997, pp. 135-136). Puede llegar a ser una situación difícil de desarrollar pero el mismo autor opina que dicha libertad de cátedra se erige en remedio para subsanar este tipo de disyuntivas por cuanto supone una barrera contra doctrinas oficiales que permitiría conjugar ambas facetas, limitando la estanqueidad de saberes necesarios para esos roles y ocupaciones y permitiendo que, mediante el ejemplo del profesor que piensa por sí mismo, la conciencia propia y el espíritu crítico los enriquezca y complete.

3.4.1.2.4. Los libros de texto como traducciones autorizadas de las reformas

Un repaso histórico por la evolución de la consideración de los libros de texto en la educación española nos aclararía que no ha sido unidireccional y que ha sufrido los vaivenes correspondientes a los avatares sociohistóricos coyunturales⁴⁹.

⁴⁹ El profesor Salguero hace un repaso histórico hasta el contexto LOGSE, dada la fecha de la autoría de su monográfico (pp. 139-145).

En la actualidad, la normativa que regula su uso está encabezada por la Disposición Adicional cuarta de la LOE⁵⁰ que, en resumen, atribuye a los órganos de coordinación didáctica la decisión sobre qué material utilizar, elimina el proceso de autorización previa (hasta su aprobación, necesaria) supeditando esta medida al rigor científico demostrable y al respeto a normas y valores democráticos y, por último, hace responsable de la supervisión de dichos libros de texto y materiales a los servicios de inspección educativa de cada administración (en función del reparto competencial).

La evolución normativa y la adaptación a las nuevas reglamentaciones no son procesos automáticos y eso mismo ha ocurrido con la aprobación de los decretos curriculares de Primaria acordes con la normativa LOMCE, en lo relativo a los libros de texto. Nos parece interesante abordar someramente cómo se enfoca en cada autonomía y en Ceuta y Melilla este aspecto de los libros de texto, teniendo en cuenta la volatilidad antes mencionada.

Así, en Andalucía, dictado el Decreto curricular de educación Primaria, no hemos encontrado en él ni en ningún desarrollo posterior que mencione ese aspecto, pero hemos encontrado el Decreto 227/2011, de 5 de julio, por el que regula el depósito, el registro y la supervisión de los libros de texto, así como el procedimiento de selección de los mismos por los centros docentes públicos de Andalucía. En esta norma, es interesante la definición de libro de texto, que se considera como material curricular (visión abierta) y que puede estar en formato físico, digital (es interesante la mención explícita y coincidente con un enfoque positivo hacia la libertad educativa sobre el software libre) u online. Por otra parte, explicita a qué contenidos curriculares se ha de atener dicho material y se establece el procedimiento supervisor de la inspección y, por último, el proceso de selección de dichos materiales: a propuesta, en consonancia con la LOE, de los órganos de coordinación docente y con la aprobación del Consejo Escolar.

En Aragón, la Orden de 16 de junio de 2014, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la Educación

⁵⁰ En su redacción dada por la LOMCE, *Disposición adicional cuarta. Libros de texto y demás materiales curriculares.*

1. *En el ejercicio de la autonomía pedagógica, corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas.*

2. *La edición y adopción de los libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa. En todo caso, éstos deberán adaptarse al rigor científico adecuado a las edades de los alumnos y al currículo aprobado por cada Administración educativa. Asimismo, deberán reflejar y fomentar el respeto a los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales, así como a los principios y valores recogidos en la presente Ley y en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a los que ha de ajustarse toda la actividad educativa.*

3. *La supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje, que debe velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución y a lo dispuesto en la presente Ley.*

Primaria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón, que desarrolla el Decreto de Educación Primaria de ese mismo año, en su art. 26 de Materiales didácticos, viene a seguir el dictado de la LOE, introduciendo, en lógica coherencia con la evolución hacia la tecnología de la educación, la consideración de material curricular los dispositivos, programas, seguros y demás elementos necesarios para poder utilizar los materiales didácticos digitales.

En el caso de Asturias, el Decreto 82/2014, de 28 de agosto, por el que se regula la ordenación y establece el currículo de la Educación Primaria en el Principado de Asturias, en su artículo 26 de Materiales curriculares, sigue el dictado de la LOE.

Las Islas Baleares, en el Decreto 32/2014, de 18 de julio, por el que se establece el currículo de la educación primaria en las Illes Balears, en su artículo 24 de Materiales curriculares, adopta una redacción ligeramente diferente de los dos casos anteriores, pero en puridad no se desvía del marco educativo LOE.

Las Islas Canarias, en el Decreto 89/2014, de 1 de agosto, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Canarias, en su artículo 20.5, dentro del redactado del artículo 20 referente a la Autonomía de los centros, expone básicamente pero de forma más reducida un contenido coherente con la normativa vigente.

En el caso de Cantabria, la Orden ECD/78/2014, de 23 de junio, que dicta instrucciones para la implantación del Decreto 27/2014, de 5 de junio, que establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Cantabria, expone en su artículo 13 de Materiales curriculares una referencia explícita a la LOE para explicar este aspecto, centrándose más en la vigencia de dichos materiales y en su sistema de recogida, reutilización o préstamo.

El caso de Cataluña es un tanto diferente, puesto que en el Decreto 119/2015, de 23 de junio, de ordenación de las enseñanzas de la educación primaria, en su artículo 14 de Material didáctico, insiste en el ajuste de los materiales a la diversidad de alumnos y en el respeto de éstos a la seguridad, privacidad y salud de los alumnos, en la accesibilidad de los mismos y en su variedad tecnológica. Finalmente, introduce las prescripciones de la LOE. Es un matiz interesante el que realiza este decreto, pues explicita criterios para los materiales que pocas autonomías lo hacen, aunque también avanza en la aplicación y uso de las tecnologías en la educación.

Para el caso de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la legislación emana directamente del ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España. Éste, en la Orden ECD/686/2014, de 23 de abril, por la que se establece el currículo de la Educación Primaria para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y deporte y se regula su implantación, así como la evaluación y determinados aspectos organizativos de la etapa, en su Disposición Adicional tercera,

de Libros de texto y otros materiales curriculares, se explicita el proceso señalado por la LOE.

Castilla-La Mancha, en su Decreto 54/2014, de 10/07/2014, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el artículo 4, de Autonomía de los centros docentes, expone en el punto 5 la idea de la autonomía para la adopción de materiales curriculares, de acuerdo a las normas dictadas por la Consejería competente.

Castilla y León articula este aspecto a través de la Orden EDU/519/2014, de 17 de junio, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León, más concretamente en su artículo 19 de Materiales y recursos de desarrollo curricular. Dicha denominación ya abre el campo de visión a este respecto, no en vano en esta comunidad autónoma se apuesta por la innovación, la adaptación y el uso de las TIC-s. Es también reseñable la mención explícita a que los maestros deben elaborar sus propios recursos de desarrollo curricular. Por lo demás, también introduce un apartado para el redactado de la coherencia con la LOE.

En el caso de Euskadi, todavía no se ha redactado el currículo a la luz de la normativa LOMCE para Primaria, así que hemos revisado el Decreto 97/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica el Decreto que establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En dicho decreto, se sigue el redactado de la LOE.

Extremadura sí que ha redactado el decreto curricular de Primaria de esta nueva normativa, pero no ninguna disposición posterior que la desarrolle, por lo que ahí no hemos encontrado referencia alguna a este aspecto de los libros y materiales curriculares. Nos hemos tenido que centrar en el Decreto 143/2005, de 7 de junio, por el que se crea y regula el registro, la supervisión y la selección de materiales curriculares para las enseñanzas escolares de régimen general en los Centros Docentes no Universitarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dicho decreto es muy similar al presentado para explicar el caso andaluz, por lo que no nos extenderemos más.

En el caso de Galicia, hemos de reconocer que la información que hemos buscado no la hemos encontrado, ante lo cual, a riesgo de equivocarnos, presentamos la información sobre la normativa que creemos será anterior. La Orden de 22 de julio de 1997 por la que se regulan determinados aspectos de organización y funcionamiento de las escuelas de educación infantil, de los colegios de educación primaria y de los colegios de educación infantil y primaria dependientes de la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria, que desarrolla el Decreto 374/1996, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento orgánico de las escuelas de educación infantil y de los colegios

de educación primaria, establece en su art. 4.2 los criterios relativos a los materiales curriculares. Volvemos a insistir en nuestras reservas sobre esta información, pero al ser lo más reciente que hemos sabido encontrar, por honestidad lo introducimos.

En el caso de La Rioja nos encontramos con un problema similar, y es que la información más reciente sobre libros de texto o materiales curriculares la encontramos en el Decreto 35/2001, de 31 de agosto, por el que dictan normas de supervisión de libros de texto y otros materiales curriculares, para su uso en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, norma de carácter similar a las que hemos podido aportar para el caso andaluz y extremeño.

Madrid, en la Orden 3622/2014, de 3 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan determinados aspectos de organización y funcionamiento, así como la evaluación y los documentos de aplicación en la Educación Primaria, en su Disposición Adicional sexta, refiere directamente la norma LOE.

Acercándonos al caso de Murcia, el Decreto 198/2014, de 5 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su Disposición Adicional tercera, viene a manifestar la connivencia con el mandato de la LOE.

Para el caso de Navarra, no hemos sido tampoco capaces de localizar ninguna referencia cercana, pero sí hemos dado con el Decreto Foral 183/1993, de 7 de junio, por el que se regula la supervisión y autorización de los materiales curriculares para las enseñanzas de régimen general y su uso en los centros docentes de la Comunidad Foral de Navarra, vigente hoy día, pero suponemos que en lo relativo a la supervisión, dado que la autorización es un paso que la LOE eliminó en el proceso de la aprobación de los libros de texto y materiales curriculares.

Y por último, nos resta el caso de la Comunidad Valenciana, cuyo Decreto 108/2014, de 4 de julio, del Consell, por el que establece el currículo y desarrolla la ordenación general de la educación primaria en la Comunitat Valenciana, en su Disposición Adicional tercera, expresa su conformidad con la LOE y añade algunos apuntes sobre la vigencia de dichos materiales.

En resumen, se implante y ejecute finalmente la normativa educativa vigente o no, es previsible que el esquema que proponía la LOE y que hizo suyo la LOMCE en la Disposición Adicional cuarta continúe igual, con lo que, nuevas redacciones de los decretos mediante, el esquema de aprobación y supervisión de los libros de texto y materiales curriculares parece que continuará similar, dado que la vuelta al proceso de autorización se antoja irreversible. Ya cuando estaba vigente había autores que lo

criticaban⁵¹, por lo que pensamos que es un procedimiento que no es compatible con los esquemas participativos y democráticos de la educación actual.

El procedimiento actual lo inician los docentes en los órganos de coordinación docente, donde pueden expresar su opinión pedagógica sin “ataduras” organizativas ni merma en su capacidad de influencia como podría representar el Consejo Escolar, aunque también este órgano tiene su influencia en la aprobación final, vista la decisión de los primeros. El procedimiento anterior de autorización mermaba la libertad pedagógica de los docentes por cuanto impedía ejercer su función con materiales no autorizados, aspecto que actualmente no podrá darse. No obstante, la responsabilidad sobre la idoneidad recae finalmente en la aprobación en el centro, es decir, se ha trasladado al ámbito de la autonomía del centro.

Otra faceta de los materiales curriculares que puede afectar a la libertad de cátedra es su perfil “traductor” de la normativa, con lo que enseguida afloran los recelos sobre la denominada y evitable doctrina oficial. Los materiales curriculares se erigirían en un acercamiento práctico y útil, elaborado por expertos educativos ajenos a la función docente, de la normativa y filosofía que se quiere transmitir. Además, se conforman como un elemento de control del sistema, ya que para ser usados han de pasar varios filtros y respetar ciertos criterios: si se cumplen, se respeta la norma, se sigue el procedimiento, hay control. Este punto de vista lo resume Salguero expresando que *“quien sale robustecido es el marco institucional de la enseñanza. La pérdida de autonomía del profesor y el vaciado de la profesión docente son las consecuencias”* (1997, p. 152), afirmación con la que coincidimos.

Es por esto que la normativa actual anima a la realización por parte de los docentes de materiales, en consonancia con el desarrollo de la autonomía pedagógica de los centros, aunque puede que no pase de una mera intención declarativa. Opinamos que la autonomía es un recurso preciado que hay que aprovechar y que tampoco está reñido con la disposición de materiales curriculares elaborados desde fuera. Ambas opciones son complementarias, y más aún en la actualidad, donde los medios curriculares de índole tecnológica suponen una nueva frontera. Además, la normativa no exhorta a utilizar ningún tipo concreto de material, con lo que las posibilidades se abren mucho. Y es que el concepto de material curricular ha cambiado, pues se ha pasado del uso exclusivo del libro de texto a la incorporación de otros soportes materiales e incluso digitales, cuando no soportes “en la nube”, con lo que las opciones se multiplican y

⁵¹ “Cabe preguntarse si los procedimientos administrativos analizados de supervisión, aprobación y autorización no quedan obsoletos, o incluso si son incompatibles con las libertades de expresión. El fantasma de la censura previa podría planear sobre estos requisitos que se siguen derivando de la LGE de 1970” (Salguero, p. 150).

enfangarían el proceso de selección de dichos materiales si hubiera que autorizarlos previamente.

Consideramos interesante introducir una opinión de un docente, a nivel particular, en una Web de ámbito educativo con influencia, Xarxatic, que al hilo de esta cuestión, manifiesta:

*“Por tanto, a efectos de dar una respuesta a la obligatoriedad del uso de los libros de texto (sean digitales o no), establecidos por el Departamento pertinente (Tecnología, Matemáticas, etc.) o comprados en pack por parte del centro (ya que la subvención de 30 € en muchos centros catalanes ha obligado a la compra de packs enteros y uniformizados a determinadas editoriales), la respuesta ha de ser un rotundo **NO**. Según jurisprudencia, podemos usar material propio o que esté disponible en la red bajo licencia creative commons e, incluso, en caso de que se haya forzado, por parte del Departamento, a la compra de determinado material, podemos decidir usarlo o no.*

En definitiva, visto lo cual, sería lógico, que el material que van a usar nuestros alumnos se gestionara al principio del curso, ya que muchas veces, muchos docentes que se encuentran con un material que no les gusta ni necesitan, se ven obligados a usarlo para evitar las “críticas lógicas” (por el gasto económico que les ha supuesto) de las familias” (Martí, 2010)

Este punto de vista representa nuestro parecer y lo suscribimos, y destacaríamos su apuesta por material de licencias abiertas, no privativas (algunas comunidades autónomas también hacen esta apuesta, como Extremadura con su plataforma Linex).

También, otro de los riesgos de una excesiva confianza y habituación al uso poco crítico de materiales curriculares elaborados por expertos puede ser la desprofesionalización docente (López Hernández, 2007), dado que una de las más genuinas atribuciones de los docentes es la concreción curricular, no en vano somos el nexo de unión último en el desarrollo del currículum con el alumnado.

En definitiva, como maestros podemos participar en la adopción de los materiales curriculares a utilizar, sean del tipo que sean, pero también tenemos la opción, invocando la libertad de cátedra protegida, en este caso, por la autonomía pedagógica del centro, de rechazar el uso de un material adoptado, aunque es una decisión que tampoco ha de tomarse sin reflexión, dado que las implicaciones organizativas, económicas y pedagógicas son vertientes que habría que examinar para poder ponderar correctamente la decisión.

3.4.1.2.5. Libertad de cátedra, control del sistema educativo y poder de inspección.

La dimensión del sistema educativo exige mecanismos que controlen y monitoricen su funcionamiento y el cumplimiento de las normas por las que debería regirse, con el fin último de mejorar su funcionamiento en general. El problema aparece cuando se intuye la tensión entre los dos polos que aparentemente representan la libertad de cátedra y la figura supervisora de la Inspección.

Esta herramienta del sistema se regula por lo dispuesto en el Título VII, de Inspección del sistema educativo, de la LOE, donde se desgranán las instancias inspectoras (Alta Inspección e Inspección educativa, la primera competencia exclusiva del Estado y la segunda, de las Administraciones educativas –las autonomías-) y sus funciones.

Parece sencillo intuir que, en función de la filosofía que inspire el funcionamiento institucional de las Administraciones y de las bases que informen la política educativa concreta, en general, así será el cometido y el carácter de la Inspección de educación. Eso se refleja muy bien en la evolución de la función inspectora, que ha pasado de ser más controladora a más supervisora, dado el cariz de la política educativa y general del Gobierno concreto⁵².

La función inspectora ha superado su rol de control y certificación a un rol también asesor y garante del cumplimiento de la normativa, desterrando ese carácter opresor de la libertad de cátedra, con lo que, salvando casuísticas particulares, el Inspector no se inmiscuirá a menos que se estén vulnerando normas de forma flagrante⁵³. Tampoco se considera cerrada la cuestión del equilibrio entre el rol asesor y la función de control inherentes a la Inspección, pero se avanza hacia modelos menos intervencionistas y sí más colaborativos (Madonar Pardinilla, 2006).

Vistas estas opiniones, la Inspección educativa es un estamento que controla nuestra labor, en pureza, pero también nos puede ayudar a mejorarla. Como maestros de Primaria, opinamos que deberíamos enfocarla como un recurso más, complementario, y además como un garante también de nuestras libertades como docentes, también está esa función en su cometido. Todo esto nos lleva a concebir la Inspección como una oportunidad de progreso y frente a la cual, en caso de sentir menoscabada nuestra

⁵² Salguero aborda este tema de forma gráfica (1997, pp. 154-160) y también puede ser ilustrativo consultar el siguiente artículo: Mayorga Manrique, A. (1999) La inspección en el nivel de la educación primaria. Proceso histórico. *Revista de Educación*, núm. 320, 1999, pp. 11-38.

⁵³ “Más que un problema de colisión o conflicto hay inicialmente un problema de alcance o radio de acción del poder de inspección y de la libertad de cátedra. [...] Las posibles situaciones de conflicto habrán de resolverse caso por caso” (Salguero, 1997, p. 161)

libertad pedagógica, podremos invocar nuestra libertad de cátedra, aunque la ponderación de cada caso se deberá dirimir de forma particular.

4. CONCLUSIONES

Al inicio de este trabajo presentamos los objetivos del mismo, y ahora es el momento de calibrar su cumplimiento, habida cuenta de la modalidad de “estado de la cuestión” por la que hemos optado, lo que no nos permitirá, por su propia naturaleza, proponer grandes avances, pero sí reflejar ciertas realidades y apreciaciones de autores.

Nos planteábamos, de forma general, esbozar las implicaciones del concepto de la “libertad de cátedra” para la etapa de la Educación Primaria, a través de una serie de objetivos más específicos, que nos guiaran en la investigación. Pasamos a detallar qué conclusiones hemos obtenido en relación a cada uno de ellos.

1. Definir y contextualizar el concepto de “libertad de cátedra” dentro del marco conceptual de las libertades educativas.

Ha quedado patente la naturaleza de esta libertad como una proyección de la libertad de expresión en el ámbito de la enseñanza, aspecto que ha quedado delimitado por la jurisprudencia constitucional, polo de desarrollo y fijación de posturas doctrinales del ámbito científico, y que la mayoría de autores asume como suyo. Y también se ha abordado el aspecto de la titularidad de dicha libertad, la cual se predica de todo docente en el ejercicio de su profesión en cualquiera de los ámbitos regulados por la normativa, independientemente del nivel en el que desempeñe su función docente y del tipo de centro en el que trabaje, aunque haya autores que puedan cuestionar esta perspectiva, por similitud con la interpretación del contexto alemán. Por otro lado, aún siendo en la CE un concepto propio de las libertades ideológicas, dada su situación en la norma, en cuanto libertad educativa, encuentra amparo en el ejercicio de la libertad de enseñanza, concepto que hemos deslindado de otros similares como libertad pedagógica, libertad académica, etc., que muchas veces se invocan para referirse a la libertad de cátedra.

2. Situar el concepto en la legislación educativa española, desde su génesis hasta su actual evolución de base jurisprudencial, y contrastar esto con la evolución en otros países del entorno europeo de estructura similar a España.

Se han repasado los casos alemán, italiano y francés, siendo los más aludidos por la doctrina científica, y se ha constatado que no existen grandes diferencias en el fondo, aunque existen algunos matices como la titularidad en el caso alemán, predicable sólo de profesores universitarios (para los profesores de niveles inferiores se aplica la libertad pedagógica). En general, nuestra interpretación del concepto es bastante coincidente con la de países de nuestro entorno. Tras eso, se ha descrito cuál es la estructura normativa básica que soporta dicha libertad, haciendo un pequeño repaso histórico (que ha mostrado la influencia de las decisiones sobre política educativa y de la religión como vectores sobre los que pivotaba la evolución en nuestro país) hasta llegar a la situación actual.

La normativa vigente que ampara la libertad de cátedra en España está encabezada por la CE, con su artículo 20.1.c, y con el artículo 3 de la LODE. A partir de ahí, el resto de normativas se refieren a estos dos elementos para hacer sus menciones. Pero también la jurisprudencia constitucional ha contribuido en gran manera a la definición del concepto y de sus características. Así, se ha señalado como jurisprudencia base para poder interpretar correctamente la libertad de cátedra dos sentencias: la STC 5/1981, de 13 de febrero, y la STC 217/1992, de 1 de diciembre, que apuntalaron los conceptos, titulares, contenidos y límites de dicha libertad.

3. Aproximar las limitaciones del concepto y, partiendo de esto, explicitar qué opciones tienen los maestros de Educación Primaria respecto del mismo.

La libertad de cátedra se configura por su contenido y por las limitaciones en su ejercicio. Así, en cuanto al primero, la mayoría de la doctrina, al hilo de lo establecido por las sentencias antes mencionadas, coinciden en destacar la presencia de una suerte de contenido negativo y positivo de dicha libertad, esto es, un contenido frente al que el Estado o terceros no deberían interferir y un contenido que debería ejercer el propio docente, respectivamente. El primero se estructura, habitualmente, en función del tipo de centro (público, concertado, etc.) y de nivel (educativo, se entiende), puesto que la presencia del ideario modifica aspectos del contenido y el nivel educativo es un aspecto fundamental que limita el ejercicio de dicha libertad, aunque también se aduce como parte de este contenido negativo la configuración de los elementos del mensaje (fácticos y valorativos). El segundo, el positivo, incide en la preparación y transmisión del mensaje y en la concreción del método de enseñanza.

Algunos autores también aluden a un ámbito subjetivo (del docente) y objetivo (institucional) para estructurar la explicación del contenido.

En cuanto a las limitaciones del concepto, aspecto muy trabajado por la doctrina científica y sobre la que hay bastante nivel de acuerdo, aunque formas diferentes de

abordarlo, optamos, en su momento, por explicarlas a la luz de cinco aspectos: límites en cuanto afecta a derechos fundamentales; límites que proceden del puesto docente y de la materia impartida; límites que derivan de los destinatarios directos del ejercicio de la libertad de cátedra; límites del profesor público funcionario; y el límite que representa la fidelidad a la CE. En el momento de abordar las posibilidades del concepto en la Educación Primaria, señalamos cuáles serían los principales límites en cuanto a la etapa y destacamos los siguientes:

- La protección de la infancia y de la juventud
- El rigor metodológico y científico y la ausencia de adoctrinamiento y proselitismo.
- Las exigencias de veracidad, no injuria y necesidad de lo comunicado.
- La programación general de la enseñanza (el currículum)
- La especialización de la función docente (que se revela como un límite con menos relevancia por ser los maestros competentes en todas las áreas)
- El respeto a las normas de organización y funcionamiento de los centros
- Los elementos transversales del currículum

Y especificados el contenido y los límites, nos hemos centrado en señalar cinco aspectos de potencial ejercicio de la libertad de cátedra en Primaria:

- La libertad de cátedra es tal en Primaria (y también en otras etapas) por cuanto los maestros podemos participar en la toma de decisiones pedagógicas, fundamentalmente a través de los órganos colegiados de participación (Consejo Escolar –cuya composición limitará o favorecerá el peso relativo de las opiniones docentes- y el Claustro de profesores), pero no exclusivamente. Los órganos de coordinación docente también se configuran como un espacio de participación en la vida pedagógica: comisión de coordinación pedagógica, equipos de ciclo, tutores, equipos de nivel, etc. Estos espacios de participación son ventanas de invocación de la libertad que tratamos.
- La autonomía pedagógica de los centros es un valor fundamental del sistema educativo, y eso permite la aplicación de espacios de libertad educativa. Dicha autonomía está encarnada, en gran parte, en la concreción curricular, que la normativa actual establece, al menos, en el Proyecto Educativo y en la Programación General Anual, y en la

aplicación de las orientaciones metodológicas para el contexto propio, aunque muchos autores tachan este aspecto de discurso vacío. En nuestra opinión, es quizá el aspecto donde más podemos invocar la libertad de cátedra, a la hora de desarrollar el currículum, por lo que apostamos por profundizar en dicha expansión de la autonomía pedagógica de los centros.

- La excesiva burocratización de la vida de los centros educativos y del sistema, en general, se traduce en una excesiva presencia de la normativa y en una suerte de colonización jurídica que acaba por impregnar con excesiva rigidez el sistema, pudiendo ser esto una puerta a la aplicación de doctrinas oficiales, ante lo cual, la libertad de cátedra se revela como un antídoto que nos ofrece margen para desatarnos de esa excesiva rigidez, siempre dentro del respeto a las normas de funcionamiento y organización.
- La adopción de materiales curriculares es otro aspecto donde podemos invocar como maestros la libertad de cátedra. Actualmente, la normativa otorga esa facultad a los órganos de coordinación docente, pero como maestros a nivel individual, dentro del respeto a los valores constitucionales y a las normas vigentes, podemos oponernos y buscar una alternativa diferente. Esta opción se amplía con la introducción de las NNTT y del software libre o la computación en la nube, donde la multiplicidad de materiales se ha disparado de forma exponencial, conformando un ámbito de decisión docente que no escapa al ejercicio de la libertad de cátedra.
- Y, por último, la Inspección, paradójicamente, se puede configurar como un agente que provoque que acudamos a la libertad de cátedra, por cuanto podamos creer que se están entrometiendo en nuestra libertad educativa, pero aquí habría que ponderar cada situación e intentar avanzar hacia una cultura colaborativa para con este estamento, que ha evolucionado de posiciones de control a posiciones supervisoras, centradas también en el asesoramiento, no sólo en la certificación, control o evaluación del sistema.

4.1. Limitaciones y prospectiva

En relación a las primeras, hemos de señalar como principal limitación nuestra distancia respecto del mundo jurídico, fundamental para comprender este concepto y

las explicaciones de autores, la mayoría de ellos procedentes del mundo del Derecho, lo que ha provocado que nos acerquemos a muchas normas y textos especializados. Por otra parte, también es fundamental, para poder hablar con propiedad, haber podido tener un mínimo de experiencia docente en centros educativos, pues aporta otra visión ofrecida por la práctica diaria.

La primera limitación se supera con lectura, paciencia y trabajo, pero la segunda, puede tener un sustitutivo que creemos que puede configurar una prospección de cara al futuro sobre este tema.

Así, podría resultar interesante conocer hasta qué punto el profesorado de Educación Primaria conoce el concepto, la normativa que lo ampara y qué ámbitos serían los más sensibles a su aplicación. Se podría configurar a través de encuestas o entrevistas, pero testando, en cualquier caso, la opinión de los docentes para poder ofrecer pautas útiles de interpretación del concepto, a la luz de la doctrina científica y jurisprudencial.

Por otra parte, también consideramos que podría ser interesante la profundización en la relación entre la libertad de cátedra y los materiales curriculares digitales, dado que su variedad y número es tal, que habría que proceder a conceptualizarlos concretamente, deslindar sus características y aproximar la capacidad de opción de los docentes sobre este tipo de materiales a los requisitos que establece la normativa, dado que son materiales mucho más espontáneos y volátiles que los tradicionales, y que muchas veces se incorporan como recurso no programado, y ahí puede surgir problemática.

Otra línea posible de desarrollo sería la investigación sobre la autonomía pedagógica de los centros, para conocer en qué grado cada docente puede aportar, de forma real, su opinión o forma de valorar o concretar el currículo, sin que esté mediatizado o limitado por la rutina o la burocratización de la actividad educativa.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5.1. Referencias bibliográficas

- Alzaga, O. (1985) *Por la libertad de enseñanza*. Colección "Textos". Barcelona: Planeta.
- Bolívar Botía, A. (2010) La autonomía de los centros educativos en España. *CEE Participación educativa*, núm.13, marzo de 2010, pp. 8-25.
- Castillo Córdova, L. (2006) *Libertad de cátedra en una relación laboral con ideario. Hacia una interpretación armonizadora de las distintas libertades educativas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Celador Angón, O. (2007) *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- Condorcet (1791) *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*. Traducción de T. Del Amo, 2001. Colección Raíces de la Memoria. Madrid: Morata.
- De la Rosa, B. (2015) Dossier: Otras pedagogías. Entrevista a Jurjo Torres. *Revista TE CCOO (Trabajadores/as de la Enseñanza, Comisiones Obreras)*, núm. 350, marzo-abril de 2015, pp. 22-25
- De Puelles Benítez, M.
 - (1991) *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Labor
 - (2006) *Problemas actuales de política educativa*. Madrid: Morata
- Embid Irujo, A. (1983) *Las libertades en la enseñanza*. Madrid: Tecnos.
- Expósito, E. (1995) *La libertad de cátedra*. Madrid: Tecnos
- García Garrido, J.L. (1996) *Diccionario Europeo de la Educación*. Madrid: Dykinson.
- García Hoz, V. (1980) *La educación en la España del siglo XX*. Madrid: Rialp.
- Garrido Falla, F. *La libertad de cátedra*. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 64, sesión de 14 de octubre de 1986, p. 141-150. Recuperado de <http://www.racmyp.es/docs/anales/A64/A64-8.pdf> el 07/04/2015
- Hernández Oliver, B. (2007). Comentario a la STC 5/1981, de 13 de febrero. La libertad de cátedra y la ley orgánica del Estatuto de Centros Escolares. En Dorrego de Carlos, A. (coord.) *Veinticinco años de jurisprudencia constitucional. 25 sentencias fundamentales comentadas*. Madrid: Difusión jurídica y Temas de Actualidad. Pp. 251-281. .

- López Hernández, A. (2007) Libros de texto y profesionalidad docente. *Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, núm. 6, junio de 2007. Recuperado de http://www.adide.org/revista/index.php?Itemid=47&id=202&option=com_content&task=view
- Lozano, B.
 - (1995) *La libertad de cátedra*. Serie Monografías Jurídicas. Madrid: Ed. Marcial Pons y UNED.
 - (1995a) La libertad de cátedra. Monográfico. *Revista de Educación*, núm. 308, (1995), pp. 103-129.
- Madonar Pardinilla, M.J. (2006) Inspección y asesoramiento: el difícil equilibrio entre el control y la colaboración. *Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, núm. 2, enero de 2006. Recuperado de http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=74&Itemid=29
- Martí, J. (2010). La libertad de cátedra y los libros de texto. Entrada en blog *Xarxatic* del 11 de septiembre de 2010. Recuperado a partir de <http://www.xarxatic.com/la-libertad-de-catedra-y-los-libros-de-texto/>
- Nuevo López, P. (2010). *La Constitución educativa del pluralismo (una aproximación desde la teoría de los Derechos fundamentales)*. Madrid: Netbiblo, UNED
- Peña Timón, A.M.T. (2004) *Ideario, centros concertados y financiación pública: estudio legislativo y jurisprudencial*. (Tesis doctoral). Recuperada de Biblioteca Digital Complutense (http://cisne.sim.ucm.es/search~S6*spi?/aPe{u00F1}a+Tim{u00F3}n/apen~aa+timon/1%2C4%2C8%2CB/frameset&FF=apen~aa+timon+ana+maria+teresa&2%2C%2C2#tabs)
- Regueiro García, M.T. (1994) La libertad de cátedra en el ordenamiento español. *Boletín de la Facultad de Derecho, UNED*, núm. 6, 1994, p. 200-202.
- Rodríguez Coarasa, C. (1998) *La libertad de enseñanza en España*. Madrid: Tecnos.
- Salguero, M. (1997) *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Barcelona: Ariel.
- Sancho Gargallo, M.A. (2014) Posición de las comunidades autónomas ante la autonomía escolar de los centros públicos. *Revista de Educación*, núm. 366, octubre-diciembre de 2014, pp. 64-86.

- Schaub, H. & Zenke, K. (2001) *Diccionario Akal de Pedagogía*. Traducción de Agustín González Ruiz. Madrid: Ed. Akal.
- Suárez Malagón, R. (2011) Contenido y límites de la libertad de cátedra en la enseñanza pública no universitaria. *Revista de Derecho UNED*, núm. 9, 2011, 421-462.
- Vidal Prado, C.
 - (1998) Libertad de cátedra en centros docentes de iniciativa social. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 50, (1998), pp. 347-368.
 - (2003) Veinticinco años de libertades educativas. *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 58-59, 2003-2004, p. 193-213. Recuperado de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-2003-2004-58-59-52F26670/pdf>
 - (2004) Libertad de cátedra y libertad pedagógica en Alemania. *Persona y Derecho*, núm. 50, 2004, pp. 373-409.

5.2. Bibliografía

- Krüger, H. (1999) La libertad de cátedra en Alemania. *Revista de Derecho Político, UNED*, 45, 1999, pp. 149-176.
- Mayorga Manrique, A. (1999) La inspección en el nivel de la educación primaria. Proceso histórico. *Revista de Educación*, núm. 320, 1999, pp. 11-38.
- Sanmartín, O.R. y Ortega, J. (11 de julio de 2015). El caos de la “ley Wert”. *El Mundo*. Tomado de www.elmundo.es
- Torres, J. (1991) *El currículum oculto*. Madrid: Morata.