

# M O N O G R Á F I C O

## LA LIBERTAD DE CÁTEDRA (\*)

BLANCA LOZANO (\*\*)

### INTRODUCCIÓN

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. La «libertad de cátedra» nos evoca la Universidad tradicional; la *cátedra* como púlpito desde donde el maestro explicaba los secretos de la ciencia a sus discípulos; la toga; las ceremonias..., pero, sobre todo, la expresión libertad de cátedra nos evoca la más alta y noble misión del profesor: la búsqueda y transmisión de un conocimiento científico, la profesión de una enseñanza, que no se limita a la transmisión de conocimientos ya adquiridos sino que abarca también la ampliación y profundización de los mismos; la elaboración y experimentación de nuevos datos y de nuevas doctrinas y teorías, y su exposición en las aulas universitarias, aunque esto suponga romper con los cánones establecidos y pueda poner en jaque el orden científico o social preexistente. Esta enseñanza, indisolublemente unida a la elaboración de la ciencia, exige, como toda labor científica, que el investigador pueda, con toda libertad, establecer sus hipótesis, defender sus tesis y exponerlas como tales y, en consecuencia, en la Universidad, como ha reconocido en Francia el Consejo Constitucional, «por su propia naturaleza, las funciones de enseñanza y de investigación no sólo permiten sino que exigen, en el propio interés del servicio, que la libre expresión y la independencia del personal (docente e investigador) sean garantizadas por las disposiciones que les son aplicables» (Decisión de 20 de enero de 1984 sobre la Ley de enseñanza superior) (1).

(\*) Este trabajo constituye, sustancialmente, un resumen de mi libro *La libertad de cátedra*, recientemente publicado en la editorial Marcial Pons.

(\*\*) Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

(1) Esta Decisión, junto a un comentario de la misma, puede consultarse en L. FAVOREU y L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 6.ª edición. Paris, Ed. Sirey, 1991, p. 581 y ss.

La libertad de cátedra es, por tanto, un derecho tributario de la excelencia de la enseñanza universitaria, y no es de extrañar por esto que sea invocado con gran frecuencia por los profesores. Cuando se descende, sin embargo, a la realidad de la Universidad actual y se analizan los conflictos en los que los profesores han esgrimido esta libertad, la desilusión es grande. A la libertad de cátedra no se apela hoy, por lo general, para garantizar la independiencia y libertad científica de la Universidad frente a los poderes públicos, sino para defender los derechos, intereses o parcelas de poder del profesorado confrontado a otros miembros de la propia comunidad universitaria. Esto no es más que la consecuencia inevitable de la transformación que ha sufrido la enseñanza pública superior. En la Universidad actual, dotada de plena autonomía frente al gobierno pero altamente masificada y profesionalizada, la enseñanza suele ser aproblemática, limitada, en el mejor de los casos, a transmitir un mínimo de conocimientos suficiente para el ejercicio profesional, carente de energía y de creatividad, hasta el punto de que, como ha afirmado Emilio Lledó, «lo que hoy es importante, lo que es creativo, es la enseñanza de la libertad, no la libertad de enseñanza» (2).

Pero no vamos a detenernos en estas páginas en los problemas —muchos y muy graves— que asolan hoy la enseñanza universitaria, pues nuestro propósito es de más corto alcance y se limita a la esfera de lo jurídico. Lo que pretendemos es esbozar cuál es, en la actualidad, la naturaleza y el contenido de nuestro ordenamiento jurídico de la libertad de cátedra, cuál es el ámbito de aplicación y cuáles son los límites de este derecho que parece haber perdido hoy su sentido tradicional; de qué hablamos, en definitiva, los juristas cuando hablamos de «libertad de cátedra». Para ello, es preciso previamente hacer una breve referencia al origen y la evolución histórica de este derecho, indispensable para comprender su sentido y alcance en el ordenamiento jurídico actual.

## I. EL ORIGEN DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN EL SIGLO XIX COMO GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA Y DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS PROFESORES FUNCIONARIOS

La necesidad de garantizar la libertad de independencia del profesor surge en la historia universitaria (3) en el siglo XIX, cuando los liberales culminan el

---

(2) Discurso pronunciado en la presentación del libro de J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, Culturas y Constitución*. (Madrid, Ed. CEC, 1992), celebrado el 29 de noviembre de 1993 en el Congreso de los Diputados.

(3) La obra más completa sobre la historia de las Universidades en nuestro país es la *Historia de las Universidades y demás establecimientos de enseñanza*, de VICENTE DE LA FUENTE (Madrid, 1884-1889, 4 tomos), puesta al día con el título *Historia de las Universidades hispánicas* por AJO GONZÁLEZ y SAINZ DE ZÚÑIGA, 8 tomos. Madrid, CSIC, 1954-1972, cuyo primer tomo se dedica al Medievo y Renacimiento universitario. Sobre las fundaciones medievales de Estudios generales en la península, véase también ALBERTO JIMÉNEZ LANDI, *Historia de la Universidad española*. Madrid, Alianza Editorial, 1971.

proceso de secularización, de traspaso del control de la enseñanza universitaria de la Iglesia al Estado, que ya iniciaran los monarcas ilustrados del XVIII, y por idénticas razones que éstos: junto a un afán de reformar y mejorar la institución, los liberales decimonónicos eran conscientes del enorme poder de confrontación social de la enseñanza y temían que las cátedras se convirtieran en tribunas libres contra el orden establecido. La cuestión de la enseñanza, decía Gil de Zárate, inspirador del Plan General de Estudios de 1845, «es cuestión de poder. No se concibe que exista un gobierno bien organizado que no tome a su cargo la instrucción pública» (4).

Este proceso de sometimiento de la enseñanza al control estatal, como corolario de su concepción como una función pública a la que el Estado no puede renunciar, va a alterar profundamente las características sociales de la Universidad y, en especial, de sus profesores. En el siglo XIX tiene lugar la burocratización del *status* profesoral, hasta entonces independiente del poder central: el *Plan Pidal* de 1845 y la *Ley Moyano* de 1857 consagran definitivamente a los catedráticos como funcionarios públicos, pertenecientes a un cuerpo único, seleccionados por oposición con carácter vitalicio, con unos ascensos reglados y con un sueldo fijo.

Desde un principio resultó patente, sin embargo, la contradicción existente entre el estatuto de funcionario, que conllevaba en el siglo XIX la total subordinación a la autoridad administrativa, con los imperativos de cualificación, autonomía y libertad científica propios de la actividad docente. Ya en el liberalismo gaditano se reconoce esta necesidad y se le garantiza al catedrático la independencia que resulta del acceso por oposición y del principio de inamovilidad en el cargo. Pero estas garantías, que reiterarán en mayor o menor medida los sucesivos gobiernos liberales, tenían un carácter más retórico que real, pues iban acompañadas de injerencias y controles de los poderes públicos en la metodología y el contenido ideológico de la enseñanza impartida, y no suponían, en realidad, ningún obstáculo para la remoción de los profesores por el gobierno, dada la amplitud y discrecionalidad con que se concebían las causas de separación. Esto generó la lucha por una auténtica independencia de los profesores universitarios en las denominadas «cuestiones universitarias» de finales del diecinueve, en las que los catedráticos progresistas esgrimieron frente a los controles y censuras de los moderados las ideas krausistas sobre la «libertad de la ciencia» y la «independencia en su magisterio de su profesorado», viéndose por esto expedientados y privados de sus cátedras (5). La auténtica victoriosa de las «cuestiones universitarias» fue, sin embargo, la libertad de expresión e independencia del profesor universitario, y la famosa Circular del Ministerio Albareda, de 2 de marzo de 1881, por la que se restablecieron en sus puestos a los profesores destituidos, suspensos y dimisionarios, marca el inicio de su con-

---

(4) *De la Instrucción Pública en España*, 3 tomos. Madrid, 1855, tomo I, capítulo VII.

(5) Véase el minucioso relato de las «cuestiones universitarias» que realiza V. CACHO VITU, *La Institución Libre de Enseñanza I. Orígenes y etapa universitaria (1860-1881)*. Madrid, Ed. Rialp, 1962.

solidación como una conquista liberal irreversible. La Circular, como diría el propio ministro Albareda en las Cortes, «declaraba que el texto era elegido por el catedrático y que el catedrático era quien hacía el programa, teniendo además una perfecta y absoluta libertad de acción en la explicación de sus doctrinas; porque los fundamentos de la sociedad estaban suficientemente garantizados por la ley penal» (6).

A partir de entonces van a adquirir un profundo arraigo en la conciencia social los «sagrados derechos de la cátedra» o «fueros de la cátedra», en virtud de los cuales, como decía una Real Orden de Romanones, de 21 de marzo de 1901, reafirmando la vigencia de la Circular *Albareda*, «al catedrático en el ejercicio de su nobilísimo cargo no se le pueden señalar otros límites, aparte de los impuestos por la propia conciencia en el cumplimiento del deber, que los que marca a todos los ciudadanos el ejercicio del derecho». El profesor quedaba, de esta forma, sustraído de todo control, censura o sanción disciplinaria que no hallase su justificación en la comisión de un delito castigado por el derecho común, lo que le otorgaba un *status* privilegiado respecto del resto de los funcionarios, sometidos a un rígido control y censura del Gobierno, que podía libremente nombrarlos y destituirlos a través de la conocida institución de las «cesantías».

Tras el paréntesis que supuso la dictadura de Primo de Rivera, la libertad del profesor será reconocida y elevada a rango constitucional en el artículo 48 de la Constitución de 1931. Por vez primera se emplea en este precepto la expresión de «libertad de cátedra», y con ella se designa la libertad del titular de la cátedra oficial en el ejercicio de su función tal como había sido reconocida por la ya mencionada Circular *Albareda*. «La libertad de cátedra —diría el señor Alas en los debates de las Cortes Constituyentes—, es un problema que se plantea al profesor oficial, que siendo funcionario público necesita esa libertad y que se le garantice de un modo especial» (7).

La libertad de cátedra así configurada en su origen histórico, supone, por tanto, que el profesor, a pesar de su condición de funcionario, goza de plena libertad e independencia en el ejercicio de su función como exigencia derivada de la libertad de la ciencia, lo que le confiere un *status* especial caracterizado por la inviolabilidad, esto es, por su sustracción a todo control jerárquico, ideológico o bien del contenido o bien del método de la enseñanza por parte de la autoridad administrativa, no pudiéndose imponer otros límites a la libre explicación de sus doctrinas que los que marca el derecho común para todos los ciudadanos. Muy expresivas resultan en este sentido las palabras de Fernando de Castro, pronunciadas con motivo de la apertura del curso académico en la Universidad Central, tras el triunfo de la Revolución del 68 (8):

---

(6) *Diario de Sesiones del Congreso*, 14 de febrero de 1885, p. 2272.

(7) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 59, día 20 de octubre de 1931, p. 21.

(8) Puede consultarse en *Historia de la Educación en España: textos y documentos*, obra editada por el Ministerio de Educación y Ciencia, 2.ª edición. Madrid, 1985, vol. II, p. 518 vss.

«Hasta hoy, señores, entre nosotros, apartados del movimiento general de la cultura europea, era considerada la enseñanza puramente como un ramo de la administración, y la Universidad como una dependencia más, servida por una clase especial de funcionarios (...). Una centralización exorbitante había hecho del maestro, como del sacerdote, un empleado. De aquí el régimen centralizador de la instrucción pública, la oposición a la enseñanza libre, la falta de vida e iniciativas propias en todas las instituciones docentes, la reglamentación con sus programas y sus libros de texto, el modo exterior, ceremonioso y mecánico, de llenar sus funciones académicas el profesor. (...). De hoy más, la Ciencia y la Enseñanza, elevadas a poder y sociedad fundamental, serán tan soberanas en su esfera como la Iglesia y el Estado en las suyas (...). Independiente la Universidad en la organización interna de sus funciones, declarada campo neutral, donde planten bandera todas las escuelas y todas las teorías; inviolable el profesor en la expresión de su pensamiento bajo la salvaguardia de su dignidad científica y de su conciencia moral, habrá de mandarnos la razón, no la arbitrariedad; el derecho, no la fuerza.»

La libertad de cátedra aparece así, junto con la independencia de la Universidad, como una exigencia para el progreso de la ciencia y la cultura. Este derecho alcanzará un profundo arraigo en la tradición universitaria, que la hará ser respetada, incluso, durante la dictadura franquista, pues si bien en la segunda mitad del régimen los *campus* de las Universidades se convirtieron en focos de subversión política y fueron por ello objeto de control y represión policial, los profesores rara vez fueron molestados en sus explicaciones y la cátedra fue utilizada con frecuencia como tribuna política (9).

## II. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN EL ACTUAL SISTEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Cuando el legislador constituyente de 1978 incorporó el reconocimiento de la *libertad de cátedra* en el precepto dedicado a la libertad de expresión, era consciente del significado tradicional de este derecho como libertad e independencia del catedrático de la enseñanza universitaria. Así se deduce del análisis de los debates constituyentes, aunque en los mismos se manifiesta también un cierto consenso sobre las necesidades de ampliar el ámbito de garantía del derecho (10).

---

(9) Esto permitía hablar a la doctrina del reconocimiento *de facto* de la independencia y libertad del profesor en el ejercicio de su función docente, de la vigencia del principio de libertad de cátedra, aunque apoyado este principio, como decía LUCAS VERDÚ, «más bien en la tradición universitaria, en usos académicos, antes que en el Derecho positivo vigente» (voz «Libertad de cátedra», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Barcelona, Ed. Seix).

(10) Véase la exposición de los debates parlamentarios relativos a la libertad de cátedra en el desarrollo del proceso legislativo constitucional en nuestra obra *La libertad de cátedra*, *op. cit.*, p. 104 y ss.

Ciertamente aunque reconocida con su expresión tradicional, era evidente que la libertad intelectual de los profesores no podía tener hoy el mismo sentido que en su origen histórico. Actualmente la condición funcional constituyete más una garantía de independencia que una sujeción frente a los poderes públicos, y en el actual régimen de libertades a nadie se le ocurriría molestar al profesor en su cátedra por razones ideológicas y, mucho menos, pretender que, por su condición funcional, no pudiese expresar libremente su opinión fuera de las aulas. Son cosas que en una democracia no se conciben, y hubiera bastado para conjurarlas con el reconocimiento general de la libertad ideológica y de expresión que realizan los artículos 16 y 20 de la Constitución.

De esta forma, en el seno de un Estado pluralista que no amenaza sino que favorece la libertad y la diversidad ideológica, la libertad de cátedra, como el resto de las libertades públicas, pierde parte de su sentido tradicional como derecho de defensa frente a los poderes públicos, pero adquiere, en cambio, una nueva dimensión como un bien jurídico o norma objetiva de valor que demanda aplicación en todos los ámbitos del derecho. Los derechos fundamentales, ha dicho el Tribunal Constitucional, poseen hoy el doble carácter de derechos individuales y de «componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del ordenamiento jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión de un sistema de valores que, por decisión del Constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica o política; son, en fin, como dice el artículo 10 de la Constitución, el fundamento del orden político y de la paz social» (Sentencia de 11 de abril de 1985).

Esta dimensión institucional u objetiva de la libertad de cátedra va a conllevar una modificación sustancial del contenido del derecho, con un doble efecto en direcciones distintas: se amplía, por un lado, el ámbito de actuación y de tutela del derecho y se condiciona o limita, por otro, su componente subjetivo tradicional. Por obra de este proceso, que llevan a cabo el Tribunal Constitucional y el legislador en su labor de concretización del derecho fundamental y que todavía está en marcha, la libertad de cátedra va a ir modificando su configuración tradicional en la Universidad y dará lugar, en los niveles inferiores de enseñanza, a un nuevo derecho, que poco o nada tiene que ver con la concepción decimonónica de la independencia y libertad de expresión del profesorado.

### III. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA UNIVERSITARIA

#### 1. *La libertad de cátedra como principio de ordenación de la enseñanza pública superior*

En la Universidad, a la libertad de cátedra se le reconoce hoy una importante dimensión objetiva, como norma objetiva de valor, en cuanto su reconocimiento garantiza el libre cultivo y transmisión de la ciencia que constituye la razón de ser de esta institución. La Ley de Reforma Universitaria se refiere, en

este sentido, al principio de *«la libertad académica»* en el que hallan su fundamento «la actividad de la Universidad, así como su autonomía» y que se manifiesta, dice, «en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio». La Ley singulariza así, con este término, la libertad y la independencia que deben regir la actividad de la Universidad, dada la especialidad de este servicio público, cuya función es, como ha puesto de relieve García de Enterría:

«... la formación de los profesionales y científicos superiores, pero dentro de la enseñanza constantemente puesta en cuestión ella misma, abierta a la investigación y al cambio permanentes, plural y no dogmática, unida, por tanto, inescindiblemente a la elaboración de la ciencia» (11).

Esta dimensión institucional de la libertad de cátedra configura este derecho como un principio de ordenación de los ámbitos vitales a los que se refiere, asignando a los poderes públicos un deber-habilitación para que garanticen la plenitud de su ejercicio. Como afirmara López Pina en el proceso constituyente, «más que de defensa de la libertad de cátedra frente a un Estado autoritario, el problema hoy es de creación de las condiciones estructurales de la libertad» (12). La libertad de cátedra impone en este sentido a los poderes públicos la adopción de un modelo de Universidad que preserve este derecho de injerencias externas, lo que en nuestro actual sistema jurídico-constitucional se consigue mediante la garantía de la autonomía universitaria, expresamente reconocida por el artículo 27.10 de la Constitución. Pero, además, de la dimensión institucional u objetiva de la libertad de cátedra se deriva un correlato organizativo que opera *ad intra*, en la propia configuración de la estructura y el funcionamiento de la Universidad, a fin de preservar también el derecho de los profesores frente a posibles injerencias provenientes de otros miembros de la comunidad universitaria.

Esta incidencia de la libertad de cátedra en la organización de la Universidad, que ha llevado en Alemania al Tribunal Constitucional Federal a declarar que los profesores han de tener una «influencia determinante» (*massgebender Einfluss*) en la adopción por los órganos universitarios de decisiones que afectan de forma inmediata a la docencia y a la investigación (13), ha sido reconocida por nuestro Tribunal Constitucional en las Sentencias 217/1992, de 1 de diciembre y 21/1993, de 28 de junio. En ellas, el Tribunal comienza por afir-

---

(11) «La autonomía universitaria», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 117, p. 7 y ss. (pp. 11 y 12).

(12) *Diario de Sesiones del Senado*, 43, de 24 de agosto de 1978, p. 1850.

(13) Así lo ha declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe sobre la cogestión universitaria y la libertad científica (Sentencia de 29 de mayo de 1973, *BVerfGE*, 35, p. 79 y ss.). Véase la exposición y el comentario de esta Sentencia por J. L. CARRO, *Polémica y reforma universitaria en Alemania*. Madrid, Ed. Civitas, 1976, p. 89 y ss.

mar el carácter de derecho de libertad individual de la libertad de cátedra (14), pero reconoce acto seguido que esta libertad no se limita a establecer un ámbito de competencias negativas o delimitaciones relativas al obrar de los poderes públicos, al afirmar que la «dimensión personal de la libertad de cátedra, configurada como derecho de cada docente, *presupone y precisa, no obstante, de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice*». Se está reconociendo, de esta forma, la dimensión institucional u objetiva de la libertad de cátedra, en virtud de la cual, la libertad individual requiere, como decía Häberle, «de las circunstancias vitales garantizadas institucionalmente, del lado institucional de los derechos fundamentales, así como de los complejos normativos que los enriquecen, que les dan dirección y medida, seguridad y amparo, contenido y función» (15).

El derecho a la libertad de cátedra no se limita, por tanto, a establecer un ámbito de competencias negativas o delimitaciones relativas al obrar de los poderes públicos, sino que se configura también como una norma objetiva de valor que constituye un principio de ordenación de todos los ámbitos vitales a los que afecta y que implica a los poderes públicos en su plena realización.

Los poderes públicos tienen que realizar, por consiguiente, una *acción positiva*, removiendo los obstáculos que se opongan al ejercicio del derecho. Así lo han reconocido nuestros tribunales en relación al mayor impedimento que puede oponerse al ejercicio de la libertad de cátedra: la privación al profesor, legítimamente designado como tal, de la actividad docente que constituye el cauce para el desarrollo del derecho. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, de 23 de diciembre de 1988, ha declarado en este sentido que «la libertad docente del profesor universitario queda vulnerada no sólo cuando se pretende de alguna manera imponer a su docencia una orientación ideológica determinada (contenido negativo o reaccional), sino también cuando se le impide la misma posibilidad de la docencia (contenido positivo)», y «no cabe duda que la falta de asignación de docencia implica —al margen de un despilfarro de recursos públicos— la interposición de un obstáculo legítimo al ejercicio de tal libertad» (en el mismo

---

(14) El TC precisa el significado de esta dimensión personal del derecho en los siguientes términos:

«...la libertad de cátedra, en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente, pero sí, predominantemente negativo.»

(15) *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs.2 Grundgesetz*, 1962, p. 98 y s. (tomo la cita de BÖCKENFÖRDE, «Teoría e interpretación de los derechos fundamentales», en *Escritos sobre Derechos fundamentales*, traducción de Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez. Baden-Baden, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, p. 53).



sentido, véase la Sentencia de la Audiencia Territorial de Bilbao, de 4 de septiembre de 1985, núm. 350).

De la afirmación de la dimensión institucional de la libertad de cátedra se deriva, además, necesariamente, el reconocimiento de *un correlato organizativo de este derecho*, debiendo superarse la concepción de la libertad de cátedra como un derecho puramente reaccional o de defensa que luce aún en algún pronunciamiento del Tribunal Supremo negador de su posible trascendencia en la organización universitaria (16).

En la Sentencia 21/1993, de 28 de junio, el Tribunal Constitucional ha venido a confirmar el correlato organizativo de la libertad de cátedra, al declarar que este derecho *incluye la participación de los profesores en los órganos de Gobierno de la Universidad* (17). E incluye también, aunque el Tribunal Constitucional no lo haya afirmado expresamente, una participación *determinante o decisiva* en aquellas cuestiones que afecten directamente al ámbito académico, tal como lo ha reconocido, como se ha señalado, el Tribunal Constitucional Federal alemán. Hay que señalar, además, que la primacía de los profesores en la adop-

---

(16) Puede citarse, en este sentido, la STS de 12 de julio de 1984 (RA 3195), por la que el Tribunal Supremo resolvió el recurso de apelación interpuesto por la «Asociación de Catedráticos y Profesores Agregados Numerarios» de la Universidad de Córdoba, contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla, que confirmando las resoluciones dictadas por la Junta de Gobierno de la citada Universidad y por el Rector, mantuvo la composición del Claustro Constituyente de la mencionada Universidad por estimar que la misma no vulneraba los derechos constitucionales de igualdad y de libertad de cátedra como pretendían los recurrentes (alegaban éstos que, dada su composición, las atribuciones resolutivas del Claustro podían esperar del control del conjunto de los profesores numerarios y que ello suponía una vulneración de los derechos mencionados).

El Tribunal Supremo confirmó este pronunciamiento y declaró, por lo que aquí nos interesa, que la composición del Claustro Constituyente no era susceptible de vulnerar el derecho a la libertad de cátedra de los profesores, «porque su manifestación más genuina se exterioriza a través de la enseñanza, no como expresión de la composición del «Claustro Constituyente» como órgano de gestión».

(17) Por esta Sentencia se desestimó el recurso interpuesto por un profesor contra el Acuerdo de la Comisión Electoral de la Universidad de Valladolid que le denegó la condición de elector y elegible en las elecciones a representantes de catedráticos en la Junta de la Facultad y contra la Sentencia del Tribunal Supremo que confirmó la legalidad de dicho acuerdo (Sentencia de 7 de febrero de 1990). Frente a la resolución administrativa que le denegó el voto, el recurrente alegaba la violación, entre otros derechos, de la libertad de cátedra reconocida por el artículo 20.1, c) de la Constitución. El Tribunal Constitucional, tras reiterar la doctrina sentada en la Sentencia 217/1992, en virtud de la cual, como se ha expuesto, «la dimensión individual de la libertad de cátedra presupone y precisa de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice», reconoce que «Ello incluye la participación de los profesores en los órganos de Gobierno de la Universidad», aunque «no implica, sin embargo, que todo profesor universitario pueda exigir, al margen de los requisitos que establezcan las leyes, la participación en los órganos universitarios», por lo que considera que el derecho a la libertad de cátedra no se ve cuestionado en el supuesto que se le plantea.

ción de las decisiones que afecten a la investigación y a la docencia constituye, junto a una garantía de la libertad de cátedra, *un correlato necesario de la responsabilidad que asumen en estas tareas*, y encuentra en cuanto tal reconocimiento en la LRU, cuyo artículo 4.º sanciona la regla de ponderación de la participación de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el gobierno de la Universidad, de acuerdo con las funciones que desempeñan en la consecución de los fines de la institución (18). En este sentido, una adecuada ponderación del voto en los Consejos de Departamentos exige no sólo que el sector del profesorado ostente una representación mayoritaria sino también que, al menos en las decisiones que afectan directamente a la enseñanza o a la investigación, sean los profesores dotados de plena capacidad docente e investigadora y que asumen por ello la responsabilidad de estas tareas, quienes ostenten un voto determinante (19).

Según todo lo expuesto, hemos de concluir que la garantía de la libertad de cátedra, en cuanto norma objetiva de valor, impone en la enseñanza superior que la libertad e independencia de los profesores en el ejercicio de su función se asegure tanto frente a injerencias extrañas a la Universidad —lo que se consigue garantizando plenamente la autonomía universitaria—, como frente

---

(18) Las Universidades, dice este precepto, «se organizarán de forma que en su gobierno y en el de sus centros quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, *de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relación con las señaladas en el artículo 1.º de la presente ley (...)*».

La participación mayoritaria de los profesores se encuentra, además, expresamente consagrada en la Ley para el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, el Claustro Universitario, pues si bien el artículo 15.2 de la LRU remite la determinación de su composición y funciones a los Estatutos de las Universidades, no por ello deja de incluir una exigencia mínima: que los profesores representen en dicho órgano, al menos, las tres quintas partes del total de sus miembros.

(19) Hay que señalar en este sentido, que aunque todos los Estatutos de las Universidades garantizan que el sector del profesorado ostente una representación mayoritaria en el Consejo de Departamento, estableciendo por regla general un tanto por ciento máximo de representación en el mismo de los demás sectores representados, son pocos los que aseguran un voto determinante a los profesores dotados de plena capacidad docente e investigadora. Como ejemplo de buena ponderación de los votos pueden citarse los Estatutos de la Universidad de Valladolid (aprobados por Real Decreto 1286/1985, de 26 de junio), que garantizan que la participación mayoritaria corresponda a los profesores con plena capacidad docente, catedráticos y titulares, en virtud de lo establecido en su artículo 38:

«Los sectores representados en el Consejo de Departamento son los Profesores, los Ayudantes, los estudiantes y el personal de administración y servicios. Los Catedráticos y Profesores titulares del Departamento constituirán el 60 por 100 del Consejo de Departamento, un 10 por 100 estará constituido por representantes de Ayudantes y transitoriamente por Profesores no numerarios, si los hubiere. El 30 por 100 restante estará constituido por representantes de los estudiantes. (...) Además formará parte del Consejo de Departamento un representante de administración y servicios funcionario, y otro del personal laboral que preste sus servicios en el Departamento, si los hubiere.»

a los demás miembros de la comunidad universitaria (alumnos y personal de administración y servicios), reconociendo la participación de los profesores en los órganos de gobierno de la Universidad y el carácter determinante o decisivo de dicha participación cuando se trate de la adopción de decisiones con influencia directa en la función docente y que delimitan, por tanto, el ámbito de ejercicio de la libertad.

*2. Los límites de la libertad de cátedra derivados de las competencias de la Universidad, en uso de su autonomía, para organizar y disciplinar la docencia*

La garantía de la libertad de cátedra en cuanto norma objetiva de valor derivada de su dimensión institucional incide, por tanto, como se ha visto, en la configuración de la estructura y el funcionamiento de la Universidad y puede, por consiguiente, entrar en conflicto con las competencias de organización de la docencia que se reconocen a las Universidades en uso de su autonomía, por lo que la libertad de cátedra constituye, como afirma el Preámbulo de la LRU, el «fundamento, pero también límite de la autonomía de las Universidades».

La autonomía de las Universidades y la libertad de cátedra son, en consecuencia, dos derechos que se complementan —en cuanto, como afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 26/1987, «ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” [art. 1.2, a) de la LRU]—pero que *también se limitan recíprocamente*.

De esta forma, la libertad de cátedra incide en la organización de la Universidad y, a la vez, se ve limitada por las competencias de organización de la enseñanza que corresponden a los poderes públicos y, entre ellos, a las Universidades, en uso de la autonomía que se les reconoce. Así ha venido a reconocerlo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre, en la que afirma:

«... aunque la organización y el funcionamiento de las Universidades constituya la base y la garantía de la libertad de cátedra (ATC 42/1992), esto no significa que los centros docentes queden despojados de las competencias legalmente reconocidas para disciplinar la organización de la docencia (ATC 457/1989) y que no puedan regular la prestación del servicio público de la educación superior del modo que juzguen más adecuado (ATC 817/1985), siempre que respeten, claro está, el contenido esencial de la referida libertad de cátedra.»

La libertad de cátedra no puede por ello concebirse como un derecho negador de toda intervención de los poderes públicos en la función docente, no puede, como ha dicho el Tribunal Constitucional, identificarse «con el derecho de su titular a autorregular íntegramente y por sí mismo la función docente en

todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario» (ATC 457/1989, STC 217/1992).

Todavía son muchos, sin embargo, los que entienden así la libertad de cátedra, lo que encuentra su explicación en el origen histórico del derecho. En el siglo XIX, la libertad del profesor en el método y la organización de la enseñanza constituía un presupuesto para la libertad ideológica, en el seno de una Universidad sometida directamente al control del Gobierno. La imposición estatal de los programas fue, en este sentido, uno de los métodos utilizados por los gobiernos decimonónicos para controlar la función docente, pues, como decía en 1876 Colmeiro, «con libros de texto y programas oficiales, el Gobierno es quien enseña y los maestros sólo llevan su voz en las aulas» (20). Por ello, la lucha de los krausistas por la libertad de la ciencia pasó por la defensa de la libertad en el método, la libre determinación por el docente de los textos y del programa con arreglo a los cuales impartir su asignatura.

La libertad de cátedra se configura así, en la tradición universitaria, como una «ilimitada capacidad docente» en virtud de la cual, el profesor es libre para determinar el contenido y el método de la enseñanza. Como dice el profesor Alejandro Nieto, «se considera que, libre de todo control, el catedrático puede orientar sus explicaciones con arreglo a sus propios criterios científicos y políticos»; «cada catedrático puede —por decirlo castizamente— explicar lo que le dé la gana» (21). Esta concepción, podríamos decir *maximalista* de la libertad de cátedra, se encuentra aún muy arraigada en la conciencia universitaria y se ha plasmado incluso en algún fallo del Tribunal Supremo (22), pero resulta, sin embargo, incompatible con las necesidades actuales de coordinación y organización de la enseñanza y ha sido causa, no desdeñable, de las disfunciones e insuficiencias de que adolece la enseñanza universitaria, pues ante el espectacular aumento del saber humano de nuestra época, los estudios deben estar perfectamente estructurados para poder transmitir a los alumnos un conocimiento mínimo de la ciencia de que se trate (23).

---

(20) *Derecho Administrativo Español*, 4.ª edición. Madrid, 1876, p. 512.

(21) *La tribu universitaria*. Madrid, Ed. Tecnos, 1984, pp. 116 y 117.

(22) Así, en la Sentencia de 29 de octubre de 1990, en la que se afirma que el «amplio contenido positivo en el nivel educativo superior» del derecho a la libertad de cátedra al que se refiere el Tribunal Constitucional en la Sentencia 5/1981, «comprende la plena capacidad docente e investigadora y, en consecuencia, la confección (por el profesor) de su propio programa de la asignatura, la designación o elaboración del material didáctico correspondiente, la indicación de las orientaciones bibliográficas y la autonomía en la evaluación de los alumnos».

(23) Como ha afirmado el recientemente desaparecido maestro e investigador GRANDE COVIÁN a propósito de los estudios de Medicina, auténticamente desbordados por el prodigioso aumento de los conocimientos médicos y de los de las ciencias experimentales que les sirven de base, aunque la *Lehrfreiheit* debe ser respetada sin duda alguna, «la total independencia entre las distintas disciplinas de una carrera universitaria, que existía en mi épo-

La concepción *maximalista* del contenido de la libertad de cátedra carece además de justificación en una Universidad dotada de autonomía frente al Gobierno y en la que se garantizan las condiciones para el ejercicio efectivo del derecho. La libertad de cátedra tiene hoy, como se ha señalado, un correlato organizativo que se deriva de su dimensión o componente institucional y que garantiza el ejercicio efectivo del derecho, pero de este componente objetivo se deriva también, al propio tiempo, un límite al ejercicio individual del derecho subjetivo que comporta.

En efecto, junto a una ampliación de su ámbito de actuación, el reconocimiento de la dimensión institucional de los derechos fundamentales puede conllevar también, como «la otra cara de la misma moneda», ciertos límites a su ejercicio individual, esto es, a su componente subjetivo, a fin de preservar el fin público que el derecho persigue, así como una mayor incidencia del legislador en la configuración del régimen de los mismos, necesaria para lograr su plena efectividad social. Como señala en Alemania Böckenförde a propósito de esta concepción institucional de los derechos fundamentales:

«La libertad de los derechos fundamentales no es ya necesariamente una libertad sin más como en la teoría liberal de los derechos fundamentales; es una libertad orientada a determinados intereses, concretamente a la realización del sentido objetivo-institucional de la garantía de la libertad (...)» (24).

En el caso de la libertad de cátedra, este derecho se ve, por tanto, limitado, además de por el ámbito específico en el que se ejerce —en cuanto libertad *docente*—, por su funcionalidad al servicio de la enseñanza y del libre desarrollo y transmisión de la ciencia. La libertad de cátedra no es sinónimo de libertad «de enseñar», sino de libertad de expresión *en el ejercicio de la enseñanza*, y es por ello por lo que, en la acertada precisión de Rudolf Smend, la libertad de enseñar no ha significado nunca ni puede significar libertad de no enseñar, a diferencia de los tradicionales derechos de libertad (la libertad de asociación incluye también la libertad de no asociarse, la libertad religiosa la de no tener religión alguna) (25). La función docente, que se configura como un *servicio público* en cuanto se trata de una actividad de relevante interés general, por cuya consecución

---

ca de estudiante es inadmisibles en estos momentos. Es preciso que las disciplinas que integran el plan de estudios guarden un cierto equilibrio y estén cuidadosamente coordinadas, con objeto de evitar omisiones y repeticiones» (Discurso leído en el Acto de Investidura como doctor *Honoris causa* de la Universidad de Valladolid, junto a los catedráticos don José Girón Tena y don Educaro García de Enterría, celebrado el día 3 de junio de 1992, y publicado el mismo año por la Universidad de Valladolid).

(24) «Teoría e interpretación de los derechos fundamentales», en *Escritos sobre derechos fundamentales*, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

(25) «Das Recht der freien Meinungsäußerung», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1928, p. 68.

ción han de velar los poderes públicos mediante una reglamentación y un control de la misma, delimita, por consiguiente, el derecho a la libertad de cátedra, restringiendo su titularidad a los profesionales de la docencia y encauzando su ejercicio, que no comprende ni la libertad de no enseñar, ni la libertad de expresar ideas completamente ajenas al contenido de la enseñanza.

Como señala Pototsching en Italia, desde el momento en que se admite que el profesor tiene el deber de enseñar, «no cabe duda de que la enseñanza debe regularse de tal modo que no se viole la libertad, pero que se garantice al mismo tiempo que ésta no se traduzca en una falta de enseñanza» (26). Es por esto por lo que, como ha señalado Embid Irujo, la libertad de cátedra no significa «la autorregulación de la función docente en el sentido de fijación de horarios, lugar de explicación o falta de sujeción a un plan correctamente establecido», aunque «sí que puede ser un límite que indique o vede el posible contenido de las normas configuradoras de la función docente» (27).

El ejercicio de la libertad de cátedra se ve hoy, por tanto, condicionado por el conjunto de competencias atribuidas por el legislador a los poderes públicos a fin de garantizar, mediante una adecuada organización y programación general de la docencia, el cumplimiento de los fines educativos de la enseñanza universitaria. El Tribunal Constitucional ha declarado, en este sentido, que «si bien el servicio público de la educación no puede organizarse, ciertamente, de manera que viole ninguna de las libertades que la norma fundamental garantiza, entre las que debe mencionarse especialmente aquella a la que se refiere el artículo 20.1, c) de la CE, es claro que los poderes públicos y, en el caso concreto, las Universidades, en uso de la autonomía que se les reconoce, pueden organizar la prestación de ese servicio y, en particular, el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes, de la forma que juzguen más adecuada» (Sentencia 217/1992).

En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional ha dado un paso importante hacia una delimitación del contenido de la libertad de cátedra que permita superar la concepción tradicional, *maximalista*, de este derecho. Declaró así el Alto Tribunal, que forma parte de la competencia del centro universitario para disciplinar la docencia y que, en consecuencia, no vulnera el derecho a la libertad de cátedra, la atribución al Departamento de la fijación del temario sobre el que han de versar los exámenes, lo que equivale a reconocer a este órgano universitario la facultad de fijar un programa general de la asignatura, pues es claro, aunque no se reconozca así en la Sentencia, que el temario a exigir en el examen condiciona el desarrollo de la enseñanza que se imparte a los alumnos, tal y como está configurada la enseñanza en la Universidad española, en la que compete al profesor la función tanto de enseñar como de examinar a sus alumnos, y el deber de explicar, en principio, las lecciones que vayan a ser exigidas.

---

(26) Voz «Insegnamento (libertà di)» en *Enciclopedia del Diritto*, tomo XXI. Milán, Ed. Giuffrè, 1971, p. 725.

(27) *Las libertades en la enseñanza*. Madrid, Ed. Tecnos, 1983, p. 290.

En el pronunciamiento del Tribunal Constitucional subyace, en realidad, la idea de que la fijación por el Departamento del temario a exigir en los exámenes, configurado como un programa general de los contenidos de la disciplina, como un *programa marco* que permita imponer una mínima uniformidad, evitando omisiones o repeticiones en el desarrollo temático de las diversas asignaturas, no vulnera la libertad de cátedra de los profesores y resulta, en cambio, esencial para que este órgano universitario pueda ejercer su función básica de «Organizar y programar la docencia de cada curso académico desarrollando las enseñanzas propias de su área de conocimiento respectiva» (así lo establece el artículo 2, a) del RD 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre Departamentos universitarios y lo reiteran por lo general, con igual o similar redacción, los Estatutos de las Universidades. Se trata, en definitiva, de establecer unas directrices o líneas básicas sobre los contenidos de las disciplinas, unos «mínimos a enseñar», sin coartar por ello el derecho del profesor a emitir libremente el contenido de su asignatura. Un programa que predeterminase por su grado de detalle la orientación que ha de darse a sus contenidos, o, lo que es igual, cuyos enunciados coincidiesen con las páginas de una obra concreta, sí supondría una vulneración de la libertad de cátedra de los profesores y podría, incluso, calificarse como una forma de censura previa del ejercicio del derecho de las que expresamente prohíbe, en relación a todas las libertades de manifestación del pensamiento, el artículo 20.2 CE (28).

La fijación por el Departamento del programa de la asignatura concebido como una relación objetiva de los temas a tratar, contribuye además, por otro lado, a *garantizar la libertad de estudio del alumno*, que la LRU (art. 2,1) y el Tribunal Constitucional (Sentencia 26/1987, de 27 de febrero) reconocen como una de las manifestaciones del principio de libertad académica en el ámbito universitario y que supone el reconocimiento del derecho del estudiante —equiparable a la libertad de cátedra como expresamente afirman los Estatutos de alguna Universidad—, a su autonomía intelectual y libertad de expresión. Este derecho comporta que el alumno, dentro del programa de la asignatura, es libre para orientar ideológicamente su estudio y adherirse a teorías alternativas a las expuestas por el profesor, sin que ello se valore negativamente en la calificación de su rendimiento académico (29). Como contraria a la libertad de estudio

---

(28) El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en alguna ocasión sobre esta prohibición en relación a la libertad de expresión, y ha definido su alcance en términos muy amplios (v. las Sentencias 52/1983, de 17 de junio y 13/1985, de 31 de enero), por lo que hay que entender que comprende todo impedimento o restricción de forma previa al ejercicio del derecho, no sólo la censura en sentido propio sino también la imposición *a priori* de cualquier tipo de formalidad administrativa que, resultando de alguna manera gravosa, no sea necesaria para garantizar el ejercicio del derecho (v.A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, «Libertad de expresión y derecho a la información», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, obra coordinada por Ó. ALZAGA, tomo II, Madrid, 1984, pp. 535 y 536).

(29) Así lo reconocen expresamente los Estatutos de varias Universidades, como los de la Universidad de las Islas Baleares (aprobados por Real Decreto 1666/1989, de 22 de

ha de considerarse, por tanto, la imposición del profesor a los alumnos de sus ideas y convicciones, bien mediante la exigencia de un único texto, excluyendo la posibilidad de estudio por cualquier otro —que, como declaró el Tribunal Supremo en la Sentencia de 10 de febrero de 1989, «coarta la amplitud de enfoques y formación de un criterio propio por los alumnos del nivel universitario»— o, bien, lo que viene a ser igual, mediante el establecimiento de un programa que se ajuste estrechamente a sus concepciones ideológicas o a las páginas de un libro concreto.

Los límites derivados de la función docente en la que se actúa la libertad de cátedra abarcan, de esta forma, una *organización y programación general de la enseñanza en todos sus aspectos*, tanto en cuanto a su contenido, en los términos vistos, como, de igual manera, en lo que respecta al método y a las pruebas de evaluación. Como declaró el Tribunal Supremo de Justicia de la Comunidad Valenciana en la Sentencia de 28 de enero de 1990 (núm. 257), la fijación por el Departamento universitario de unas directrices para el desempeño de las tareas docentes comunes a todos los profesores que lo componen no atenta, por sí misma, contra el derecho a la libertad de cátedra. Estas directrices, como dice el Tribunal, «tienen sentido con vista a garantizar una razonable homogeneidad de oportunidades para los estudiantes, de modo que no haya disparidades arbitrarias o groseras entre los diversos grupos o clases de una misma asignatura de un curso determinado. Ahora bien (...), su contenido nunca deberá ser tal que vacíe, a su vez, el contenido de la libertad de cátedra de cada uno de los profesores integrantes del Departamento o del área docente que corresponda». Es preciso, en conclusión, armonizar el ejercicio de la libertad de cátedra con las competencias de organización de la docencia que a la Universidad corresponden, en uso de la autonomía que la Constitución le reconoce, a fin de garantizar, mediante una adecuada prestación docente, el cumplimiento de los fines educativos que tiene encomendados.

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, hemos de concluir que en el ámbito universitario, la libertad de cátedra tiene, por obra del componente o dimensión institucional que hoy se reconoce al derecho, *un alcance y un significado muy distintos a los de su origen histórico*, siendo hoy este alcance mayor en cuanto actúa como un principio de ordenación de la enseñanza pública superior, pero más limitado por lo que respecta a su componente subjetivo, que no convierte ya al profesor en «señor omnímodo de la asignatura», pues exige que su ejercicio, como dice el artículo 3.º de la LODE, se oriente «a la realización de los fines educativos» que configuran el sentido objetivo-institucional de la libertad, y para ello es preciso el respeto de un conjunto de normas o limitaciones de la activi-

---

diciembre), cuyo artículo 139, f) afirma que la libertad de estudio del alumno *supone dentro del programa de la asignatura la posibilidad de estudiar teorías alternativas*. En el mismo sentido pueden citarse también los Estatutos de la Universidad de Alcalá de Henares (aprobados por Real Decreto 1280/1985, de 5 de junio) y los de la Universidad de Murcia (aprobados por Real Decreto 1282/1985, de 19 de junio).



dad docente dirigidas a garantizar el cumplimiento de dichos fines mediante una adecuada organización y programación de la docencia.

#### IV. LA LIBERTAD DE CÁTEDRA EN LOS NIVELES INFERIORES DE ENSEÑANZA Y EN LOS CENTROS PRIVADOS

##### 1. *Los límites que enmarcan la actividad docente en los niveles inferiores de enseñanza: libertad de cátedra o discrecionalidad técnica?*

En los niveles de enseñanza no universitaria, tanto pública como privada, el profesor tiene que atenerse a unas directrices muy precisas que enmarcan su actividad docente. La enseñanza en estos niveles no está orientada, como en la Universidad, a la creación y transmisión de la ciencia, sino que reviste un carácter fundamentalmente expositivo y didáctico, que no precisa de un marco tan amplio de libertad intelectual. Más relevante resulta en estos niveles educativos la garantía de un nivel adecuado y uniforme de conocimientos, para lo cual las Administraciones educativas establecen, a partir de las enseñanzas mínimas fijadas por el Gobierno para cada una de las etapas educativas, el *currículo* o conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación que regulan la práctica docente. A su vez, corresponde a los centros de enseñanza, a través de sus órganos de coordinación docente, concretar, en el marco del currículo, la programación didáctica, metodológica y los criterios de evaluación de cada curso, de tal forma que los profesores, individualmente considerados, tienen una capacidad muy limitada para determinar el contenido o el enfoque que van a dar a su asignatura o los métodos a emplear en su desarrollo. Por ello, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 5/1981 de 13 de febrero, el *contenido positivo* de la libertad de cátedra, en su aspecto de determinación de la actividad docente, tiene un alcance más reducido en este ámbito que en el nivel universitario, pudiéndose afirmar que este derecho se configura en realidad como una *discrecionalidad técnica*, 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.

##### 2. *Límites derivados de los valores a los que ha de servir la educación y el principio de neutralidad ideológica*

Conviene tener en cuenta que no sólo el cauce en el que se desarrolla la libertad de cátedra es más estrecho en estos niveles de docencia, sino que el propio núcleo esencial del derecho, su componente ideológico, se ve también limitado de forma importante. Así lo exige la armonización del ejercicio de la libertad de cátedra con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como son los valores a cuya realización ha de servir la educación de conformidad con el artículo 27.2 de la Constitución. La formación de los alumnos «en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y liberta-

des fundamentales» obliga a los profesores a *imprimir una determinada orientación ideológica a su actividad docente*, necesaria para formar a los alumnos en esos valores básicos, éticos y políticos, que la Constitución consagra. Esta *vinculación positiva* a la Constitución constituye un límite a la libertad de cátedra de los profesores de la enseñanza no universitaria que se *superpone* a otros que inciden también en su ejercicio, como son el principio de neutralidad ideológica de la enseñanza pública, que proscribía el adoctrinamiento ideológico de los alumnos, y el respeto al ideario de los centros con carácter propio.

El principio de neutralidad tiene su origen en el siglo XIX en Francia, en el plano religioso, como *principio de laicismo* que implicaba el cese de toda influencia religiosa en el servicio público de la enseñanza, pero hoy se entiende en un sentido más tolerante y más amplio, como igual respeto de todas las creencias y proscripción de cualquier forma de adoctrinamiento ideológico. En nuestro país, el Tribunal Constitucional reconoció la vigencia de este principio en la Sentencia 5/1981, declarando que «En un sistema jurídico basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser (...) ideológicamente neutrales», neutralidad que, en los niveles inferiores de enseñanza «es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente» como ocurre en la Universidad, donde el temor al condicionamiento de los espíritus desaparece al dirigirse la enseñanza a alumnos que ya han desarrollado su sentido crítico.

El respeto al principio de neutralidad de la enseñanza pública no universitaria impone a los docentes, dice el Tribunal Constitucional, «una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita». Para definir la trascendencia en la práctica docente de esta actitud de renuncia de todo adoctrinamiento ideológico, siguen valiendo hoy las palabras con las que el ministro de Instrucción francés Jules Ferry explicaba a los maestros, en 1883, cómo había de respetarse el principio de laicismo:

«El maestro deberá evitar como una mala acción todo aquello que, en su lenguaje o en su actitud, vulnere las creencias religiosas de los niños encomendados a su cuidado, todo aquello que lleve la confusión a su espíritu, todo aquello que traduzca una falta de respeto o de reserva por su parte hacia cualquier opinión» (Circular de 17 de noviembre de 1883).

El principio de neutralidad de la enseñanza así concebido es, claro está, un ideal imposible de alcanzar plenamente. Resulta utópico pretender preservar a la

escuela de las tendencias ideológicas que rigen en la sociedad, y el propio sistema educativo no es absolutamente «neutral», en cuanto ha de estar orientado, por imperativo constitucional, a la difusión de los valores básicos, éticos y políticos, de la convivencia democrática. La neutralidad de la enseñanza es además un valor que, por su carga ideológica, está expuesto a fuertes enfrentamientos y polémicas, como los que están teniendo lugar en Francia a propósito de la utilización en las aulas del velo islámico por parte de alumnas musulmanas, y los que en nuestro país ha provocado la configuración de la religión como asignatura de carácter voluntario para los alumnos.

El principio de neutralidad tiene, en todo caso, una importante virtualidad limitante de la libertad de cátedra del profesor, al imponerle, como se ha dicho, una actitud de renuncia a toda forma de adoctrinamiento ideológico, de tal forma que, como dice el Tribunal Constitucional, «no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones».

Esta incidencia del principio de neutralidad ideológica en la enseñanza es, hay que precisar, mayor cuanto menor sea el nivel educativo. Los alumnos de la enseñanza secundaria y, en especial, los de Bachillerato, tienen ya una cierta capacidad crítica que admite una mayor libertad del profesor para la exposición razonada de sus ideas o creencias. En la enseñanza pública no universitaria se produce, por tanto, una disminución «en alguna medida gradual», como dice el Tribunal Constitucional, del contenido *positivo* de la libertad de cátedra, de su caracterización, diríamos, como *libertad de expresión docente*, hasta llegar a configurarse de un modo prevalentemente *negativo*, como el derecho al respeto a la libertad de conciencia, a la resistencia a cualquier doctrina oficial impuesta.

Los profesores de la enseñanza no universitaria sólo podrán, por consiguiente, desarrollar libremente una enseñanza acorde con sus ideas en los centros privados que permitan o promuevan la libre confrontación de ideologías, o en aquellos dotados de ideario cuando éste se ajuste a sus convicciones. El carácter propio del centro privado posibilita, en este sentido, el pleno ejercicio de la libertad de cátedra a los profesores afines al ideario, pero constituye, en cambio, un límite importante al derecho del profesor, semejante al que impone el principio de neutralidad de la enseñanza pública, cuando existe o sobreviene la discrepancia ideológica.

### 3. Libertad de cátedra y libre creación de centros con carácter propio

El derecho a la libre creación de centros que consagra el artículo 27.6 de la Constitución otorga a los titulares de los centros privados, como ha declarado el Tribunal Constitucional, el derecho a dotar a su organización de un ideario o carácter propio, en el que se manifiesta y singulariza la particular orientación ideológica que el centro imprime a la enseñanza. La adhesión de los profesores al ideario del centro resulta ineludible para que el proyecto educativo en el que

se concreta pueda realizarse, por lo que será un elemento al que los titulares del centro darán importancia a la hora de reclutar el personal. Los centros privados no concertados gozan para ello, como reconoce la LODE, de autonomía para «seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente» (art. 25).

Sin embargo, en ocasiones, pueden surgir discrepancias ideológicas, propiciadas hoy por la creciente laicización de la sociedad, que hace que los centros no tengan siempre la posibilidad de contratar profesores que se adhieran a los valores que constituyen su razón de ser. Tales discrepancias habrán de resolverse de tal forma que se armonicen la libertad de enseñanza del titular del centro (y, por consiguiente, de los padres que lo han elegido por su ideario), y la libertad del profesor en el ejercicio de su función. La conciliación de ambas libertades impone al profesor, cuando sobreviene el disenso, una actitud de respeto y de no ataque a dicho ideario. El Tribunal Constitucional ha declarado, en este sentido, que si bien «la existencia de un ideario, conocida por el profesor al incorporarse libremente al centro o libremente aceptada cuando el centro se dota de tal ideario después de esa incorporación no le obliga, como es evidente, ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor», su libertad «ha de ser compatible con la libertad del centro, del que forma parte el ideario», por lo que no le faculta «para dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario, sino sólo para desarrollar su actividad en los términos que juzgue más adecuados y que, con arreglo a un criterio serio y objetivo no resulten contrarios a aquél» (Sentencia 5/1981).

La aplicación de este principio de conciliación no resulta fácil cuando se trata de afrontar la complejidad de las situaciones concretas. Por ello, el Tribunal Constitucional no ha establecido unas reglas o hipótesis concretas de previsión de casos futuros, sino que, una vez fijados cuáles son los intereses en juego y los criterios que deben presidir la resolución de los conflictos, ha remitido la solución de las situaciones de disenso entre profesores y centros escolares a la jurisdicción competente, en función de las circunstancias fácticas concurrentes. El conflicto de intereses entre el profesor y el titular del centro privado lo resolverá, de esta forma, la Jurisdicción Social conforme a las reglas del Derecho laboral, tratándose de determinar en qué medida esa disconformidad entre la ideología del docente y el ideario del centro incide en la relación laboral, y quedando siempre abierta, en último término, la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, en cuanto la solución arbitrada por los tribunales se considere lesiva de un derecho fundamental.

El análisis de los conflictos laborales por motivos ideológicos que pueden suscitarse en los centros privados dotados de carácter propio puede reconducirse a la problemática más general de las denominadas empresas ideológicas o «de tendencia» —según la expresión germánica, *Tendenzbetriebe*—, esto es, de aquellas organizaciones privadas cuyo objeto es la defensa y promoción de una concreta opción ideológica (partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas, empresas

periodísticas...). La actividad de estas empresas sirve de soporte al ejercicio de una libertad ideológica, tanto en su vertiente colectiva —en cuanto la organización representa la «expresión institucional» de una determinada ideología u opción política— como en sus manifestaciones individuales, de los trabajadores que desempeñan las tareas vinculadas a la expresión ideológica, por lo que cuando sobreviene el disenso se hace preciso conciliar ambas vertientes de la libertad mediante su limitación recíproca.

La necesidad de armonizar el ejercicio de ambos derechos impone al trabajador, cuando sobreviene el disenso, un deber de respeto o de reserva en relación a la línea ideológica de la empresa que limita su libertad de manifestación del pensamiento, lo que en el plano concreto de las relaciones laborales tiene como consecuencia una aplicación más flexible de los preceptos de la legislación laboral que proscriben la discriminación ideológica. Podemos citar aquí, en este sentido, el caso del despido por motivos ideológicos —sin duda el supuesto más claro y frecuente de conflicto entre la manifestación individual y colectiva de la libertad que canaliza la empresa de tendencia—, que puede en estas empresas hallarse justificado y no reputarse en consecuencia discriminatorio (lo que conllevaría su calificación como nulo con el efecto de la inmediata readmisión del trabajador: artículo 55 del Estatuto de los Trabajadores y artículos 108 y 113 de la Ley de Procedimiento Laboral). Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en relación precisamente de los centros de enseñanza dotados de carácter propio, en la Sentencia 47/1985, de 27 de marzo, en la que conoció de un recurso de amparo interpuesto por una profesora que había sido despedida de un colegio privado, por razón, como señalaba la carta de despido, de su «disconformidad con las normas de la Dirección del Centro, creando con ello fricciones que deterioran los criterios que presiden la enseñanza de esta Institución», y «por desarrollar su actividad profesional en forma que no se ajusta al ideario que rige en nuestro Centro». Aunque el Tribunal Constitucional desestimó el recurso, por considerar no probados estos hechos imputados por el titular del centro a la demandante, reconoció con carácter general que el despido por motivos ideológicos en un centro docente dotado de carácter propio puede ser considerado lícito, siempre que exista «no sólo disconformidad, sino fricciones, contra los criterios del Centro», y que tales fricciones sean probadas por quien las alega, esto es, por el empleador.

Es interesante destacar que el recurso que dio lugar a esta Sentencia —el hasta ahora único recurso de amparo del que ha conocido el Tribunal Constitucional por el despido de un profesor de un centro privado, fundado en su disconformidad con el ideario— fue planteado y resuelto basándose en la vulneración no de la libertad de cátedra sino de la libertad ideológica que consagra el artículo 16.1 CE. Esto es muy significativo de algo que hemos deducido de nuestro análisis: en los centros privados dotados de carácter propio, y por obra de la virtualidad limitante del ideario, la libertad de cátedra de los profesores se configura —de modo semejante a la de los docentes de la enseñanza pública—, más como un *derecho al respeto de la libertad ideológica y religiosa del docente* que como una manifestación de la libertad de expresión, cuyo ejercicio implica necesaria-

mente una actitud positiva de difusión de ideas y opiniones. La libertad de cátedra del profesor del centro confesional, como la del docente de la enseñanza pública no universitaria, tiene, en cambio, un carácter prevalentemente *negativo*, estando ambos facultados para «resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada», pero debiendo ambos respetar, a su vez, el ideario propio del centro, en el primer caso, o el principio de neutralidad de la enseñanza, en el segundo (30).

#### 4. *La incidencia del régimen de conciertos en la libertad de enseñanza del titular del centro y sus efectos en la libertad de cátedra*

Los centros privados que se adhieren al régimen de conciertos, de inspiración francesa, establecido por la LODE, participan, como dice esta Ley, en la «presentación del servicio público de la educación», recibiendo, por un lado, unas subvenciones dirigidas a asegurar que «la enseñanza se imparte en condiciones de gratuidad» (art. 49.3) y que cubren íntegramente los gastos de funcionamiento del centro y quedando sometidos, por otro, a una serie de obligaciones —relativas a la admisión de los alumnos, a su organización y a la participación de la comunidad educativa en la gestión y control del centro—, que acercan su régimen jurídico al de los centros públicos. Señala en este sentido Parada (31), que la enseñanza privada concertada constituye el más claro exponente del proceso de «pseudopublicación o publicación encubierta» a que quedan sometidas algunas actividades privadas que concurren con el Estado en la prestación de un servicio público social.

Esta «publicación» a que se ven sometidos los centros concertados, incide de forma importante en la libertad de enseñanza de su titular y, por consiguiente, en la libertad de cátedra de los profesores, que es, como se ha visto, complementaria por esencia y eventualmente contradictoria con aquélla. El derecho del titular a definir el carácter propio del centro se ve limitado en los centros concertados, en primer lugar, por el «pleno respeto a la libertad de conciencia» que impone en ellos la LODE y que supone algo más que el respeto a la libertad de conciencia y a las convicciones religiosas y morales de los alumnos que la Ley reconoce como un derecho de éstos en todos los centros docentes, y que en los

---

(30) Es por ello más coherente, a nuestro entender, la doctrina del Consejo Constitucional francés, que garantiza a los maestros de centros con carácter propio la libertad de conciencia consagrada por el artículo 10 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (Decisión de 23 de noviembre de 1977), mientras que a los profesores de la enseñanza pública universitaria les reconoce el derecho a la «libertad de expresión y la independencia», derivado del derecho a la libertad de comunicación de las ideas y opiniones del artículo 11 de dicha Declaración (Decisión de 20 de enero de 1984 sobre la Ley de enseñanza superior).

(31) *Derecho Administrativo*, tomo I (Parte general), 6.ª edición. Madrid, Ed. Marcial Pons, p. 450.

centros privados no concertados se cumple con la educación conforme con el ideario, dada la opción libre por la misma que los padres, en nombre de sus hijos, han realizado al elegir el centro.

En los centros concertados, el respeto a la libertad de conciencia parece conllevar, en cambio, una cierta proscripción del adoctrinamiento ideológico —como lo muestra la imposición legal de la voluntariedad en el ejercicio de las prácticas confesionales—, lo que se corresponde con el reconocimiento de un derecho de acceso de los alumnos a estos centros en condiciones de igualdad y al margen de toda apreciación ideológica. La libertad de enseñanza del titular del centro privado concertado se ve reducida, además, por las restricciones al ejercicio de su derecho a la dirección del centro que resultan de las importantes facultades de intervención atribuidas por la LODE al Consejo Escolar en el control y gestión del centro. El titular del centro no puede, por ejemplo, cesar a un director que adopte decisiones que menoscaben el ideario del mismo sin la aquiescencia del Consejo Escolar, y nada garantiza —cuando el titular del centro tiene vedado tener en cuenta, a la hora de seleccionar a los alumnos, su afinidad ideológica con el ideario y no puede tampoco contratar libremente a sus profesores— que el Consejo Escolar, constituido en su mayor parte por representantes de éstos y de aquéllos, sintonice plenamente con el carácter propio del centro y se preocupe por promoverlo.

Estas limitaciones y menores garantías de la libertad de enseñanza del titular en los centros concertados inciden en la libertad de cátedra de los profesores, restringiendo su ejercicio a los docentes afines al ideario —que, ante la necesidad de respetar las distintas concepciones ideológicas de padres y alumnos, no podrán difundirlo en su enseñanza como lo harían en un centro privado no concertado—, y reforzando, en cambio, el derecho de los profesores que disientan del carácter propio del centro. La LODE califica la lesión de la libertad de cátedra, cuando sea declarada por la jurisdicción competente, como una causa de incumplimiento del concierto que dará lugar a la rescisión del mismo si es considerado grave, y establece, además, una serie de obligaciones derivadas del concierto que modulan la aplicación de la legislación laboral a la relación que une al titular del centro con el profesor, restringiendo la discrecionalidad del titular en beneficio de la independencia y estabilidad de los profesores y, por ende, de su libertad de cátedra. Así se aprecia en el caso del despido de un profesor que disiente del ideario, pues aunque el despido causalmente ideológico será lícito, al igual que en el centro concertado, cuando se cumplan las condiciones fijadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 47/1985, el titular deberá agotar unas instancias conciliadoras previas para proceder al mismo, y estará obligado a readmitir al profesor cuando el despido sea declarado improcedente, lo que constituye una excepción al ordenamiento laboral —que concede al empresario la posibilidad de opción entre la readmisión del trabajador o el abono de una indemnización— que tiene su justificación, según el Tribunal Constitucional (Sentencia 77/1985, de 27 de junio), en la garantía de libertad de cátedra.

El contenido de la libertad de cátedra de los profesores de los centros dotados de carácter propio se ve modulado, de esta forma, por la adscripción del centro a un régimen de conciertos que «asimila» al centro privado concertado a los públicos en la prestación de una enseñanza básica gratuita, abierta a todos y, en gran medida por ello, ideológicamente neutral.

##### 5. *La libertad de cátedra en las Universidades privadas con carácter propio*

Otro ámbito de la enseñanza privada en el que el derecho a la libertad de cátedra asume unos contornos especiales es, por último, el de las Universidades privadas. Actualmente se están constituyendo varios centros de enseñanza superior de titularidad privada y algunos de ellos, como la Universidad «San Pablo-CEU», tienen una orientación confesional. Esto plantea la duda sobre el alcance de la libertad de cátedra en las Universidades privadas: ¿podrá verse limitado este derecho, del mismo modo que en los niveles inferiores de enseñanza, por el carácter propio del centro? La respuesta, a nuestro juicio es negativa. Aunque las Universidades privadas podrán dotarse de un ideario o carácter propio, la incidencia del mismo en la actividad de los profesores será mucho menor que en los demás niveles educativos por las propias exigencias de la enseñanza universitaria que, por su carácter científico e indisoluble vinculación a la investigación, requiere para el cumplimiento de sus fines el reconocimiento de un amplio marco de libertad intelectual a los docentes, libertad que halla su contrapunto en la madurez y sentido crítico de los alumnos que ven reconocida, a su vez, la *libertad de estudio*.

Así lo reconoce nuestro ordenamiento jurídico, al establecer como uno de los requisitos que han de cumplir las Universidades privadas el que sus normas de organización «respeten y garanticen, de forma plena y efectiva, el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio» (art. 11 del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, «sobre Creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios»). Esta amplia libertad académica que caracteriza a la enseñanza superior no impide, ciertamente, que las Universidades privadas, en ejercicio del derecho reconocido por el artículo 27.6 de la Constitución, declaren su carácter propio en sus normas de organización y funcionamiento y procuren constituirse de conformidad con el mismo. La impregnación ideológica de la Universidad será, sin embargo, una situación fáctica, una «armonía de espíritu» que puede resultar de su política de contratación, de sus actividades complementarias de la enseñanza y de la propia aceptación social de su filosofía o confesionalidad, pero que no puede suponer, como en la enseñanza no universitaria, un límite a la libertad de cátedra de los profesores. Éstos podrán ejercer de forma «plena y efectiva» su derecho, que tendrá, como en las Universidades públicas, un amplio contenido positivo de libertad de expresión en el ejercicio de la docencia, de lo que resulta que ni siquiera una actividad docente hostil o contraria al ideario podrá ser aquí, como en los centros privados no universitarios, causa justa del despido, salvo que la misma carezca de todo fundamento en la enseñanza impartida y no pueda, por consiguiente, entenderse amparada en el ejercicio de la libertad de cátedra.



Lo afirmado para las Universidades privadas resulta también aplicable a nuestro entender, a las Universidades católicas o de la Iglesia, aunque no se reconozca así expresamente en el régimen jurídico singular que las caracteriza. Las denominadas Universidades de la Iglesia se constituyeron antes de la aprobación de la Constitución como centros privados católicos de estudios universitarios y fueron reguladas por el Convenio entre la Santa Sede y el Estado español de 10 de mayo de 1962. El posterior Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales de 1979 derogó el Convenio de 1962, pero reconoció «los derechos adquiridos» de las cuatro Universidades de la Iglesia existentes en el momento de la firma del Acuerdo (Comillas, Deusto, Navarra y Salamanca), permitiéndoles optar entre continuar regidas por el Convenio de 1962 o someterse al régimen jurídico general de las Universidades privadas. Hasta ahora, ninguna de estas Universidades ha optado por someterse a la normativa general, lo que suscita la cuestión de si la libertad de cátedra habrá de respetarse también en ellas «de forma plena y efectiva» como en el resto de la enseñanza universitaria, pues el Convenio de 1962 nada prevé al respecto (como es lógico, dada la época de su promulgación), y la normativa eclesiástica sobre Universidades católicas subordina claramente la libertad de cátedra al ideario del centro, exigiendo a los profesores en todo momento, como dice el Canon 810 del Código de Derecho Canónico vigente, «la rectitud de su doctrina e integridad de vida», y prescribiendo que «cuando falten tales requisitos, sean removidos de su cargo, observando el procedimiento previsto en los estatutos» (32).

De este Canon resulta que, además de que la Universidad debe procurar reclutar a profesores que sean afines a los postulados de la fe católica, éstos han de mantener en todo momento la fidelidad a los mismos para mantenerse en su cargo, de tal forma que cuando dejen de ser creyentes o se aparten en su vida de los principios de la Iglesia, la Universidad podrá rescindirles el contrato. Esta disposición resulta claramente contraria, de acuerdo con lo que hemos expuesto, al derecho a la libertad de cátedra reconocido por el artículo 20.1, c) de la Constitución, vulnerando no ya la libertad de expresión que configura el contenido de este derecho en la esfera universitaria —y que resulta, como se ha dicho, indispensable para cumplir con los fines de este nivel de enseñanza—, sino el propio «contenido mínimo» del derecho aplicable en todos los niveles y tipos de enseñanza, en virtud del cual, al profesor sólo puede imponérsele una actitud de respeto, nunca de subordinación, al ideario del centro. Entendemos por ello que en este punto el régimen jurídico específico de las Universidades

---

(32) La Constitución Apostólica *Ex Corde Ecclesiae* sobre las Universidades católicas, de 15 de agosto de 1990, recoge este Canon a pie de página y detalla en su artículo 4 más condiciones relativas al profesorado: calidad académica, respeto de la doctrina y moral católica en la investigación y en la enseñanza, fidelidad al magisterio, respeto a la identidad y carácter de la Universidad, comunión con la Iglesia universal y la Santa Sede, y aceptación de la autoridad del obispo en las responsabilidades que a éste encomienda la norma 5.2 (que afirma que el obispo tiene «el derecho y el deber de vigilar para fortalecer y mantener su carácter católico»).

privadas de la Iglesia debe adecuarse, por imperativo de la Constitución, a las prescripciones del régimen general, de tal forma que la garantía en estos centros universitarios de la libertad de cátedra ha de ser «plena y efectiva», y sólo cuando el profesor desarrolle una actividad manifiesta e infundadamente hostil contra la orientación ideológica del mismo que carezca de justificación en el desarrollo de la enseñanza, y de amparo, por tanto, en el ejercicio de la libertad académica, podrá procederse a rescindir su contrato por transgresión de la buena fe contractual (33).

Finalizamos así este recorrido —breve y, por tanto, necesariamente simplificador—, sobre el sentido y alcance del derecho a la libertad de cátedra en nuestro ordenamiento jurídico, desde su origen histórico como libertad de la ciencia e independencia absoluta del catedrático en su magisterio, hasta su configuración actual como un derecho de proyección más amplia, aplicable a todos los docentes cualquiera que sea el nivel y el carácter, público o privado, de la enseñanza, pero de contenido más reducido, en cuanto «derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar a desarrollarla con libertad dentro de los límites del puesto docente que ocupan» (STC 217/1992, de 1 de diciembre). Estos límites afectan a todos los profesores y no es ya ajeno a los mismos el catedrático de Universidad, pero varían sustancialmente según el nivel y la clase de enseñanza, de tal forma que hoy, bajo la denominación tradicional de «libertad de cátedra» se engloban, en realidad, proyecciones muy distintas de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función, que apenas tienen en común, como

---

(33) La subordinación de la libertad del profesor a la orientación ideológica de la Universidad católica ha tenido, sin embargo, una clara manifestación en Italia en el conocido y polémico «caso Cordero», resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de diciembre de 1972. El profesor Franco Cordero, titular de una cátedra en la Universidad católica del *Sacro Cuore*, había sido privado de la facultad de enseñar —no del sueldo, puesto que los profesores de esta Universidad son empleados del Estado con derecho al cargo—, al retirarle la Sagrada Congregación para la Educación Católica, titular de la Universidad, el *nihil obstat* en aplicación del artículo 38 del Concordato entre el Estado italiano y la Santa Sede, que lo exige para los nombramientos de profesores de esta Universidad, a fin de «asegurar que no exista impedimento alguno desde el punto de vista moral y religioso». Llamado a decidir sobre la constitucionalidad de este precepto, el Tribunal Constitucional declaró la legitimidad del mismo y afirmó el derecho de la Universidad de «rescindir el contrato cuando las concepciones ideológicas o religiosas del docente hayan llegado a ser contrarias a las que caracterizan al centro», con lo que se sienta la doctrina de que la *libertà della scuola*, esto es, del centro docente a conformar la enseñanza impartida a su orientación ideológica, ha de prevalecer, en caso de conflicto, sobre la libertad que se garantiza al docente individual o *libertà nella scuola*. Ambos derechos, sin embargo, están dotados, en Italia como en España, de igual garantía constitucional, por lo que, aun reconociendo la singularidad de las circunstancias concurrentes en el caso, compartimos la crítica que buena parte de la doctrina realizó de la solución arbitrada por el Tribunal Constitucional, en cuanto la ponderación de los intereses en litigio se resuelve con el sacrificio de la libertad del profesor.

ha reconocido el Tribunal Constitucional, un «contenido negativo uniforme» que «habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada» (Sentencia 5/1981).