



*De las buenas intenciones, a medidas satisfactorias*

**Revista de prensa**

## Tribuna

*En el presente artículo, su autor, asesor técnico de Relaciones Laborales, que desempeña su labor en la Dirección General de Planificación Educativa y Personal Docente de la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias, abre un espacio de reflexión sobre la plena aplicación de la libertad de cátedra y ofrece una serie de argumentos en este sentido con ánimo de reforzar los efectos prácticos de este derecho constitucional.*

# *Libertad de cátedra en la enseñanza pública no universitaria*

Roberto Suárez Malagón  
Asesor Técnico de Relaciones Laborales

**R**ESULTA habitual, cuando se habla del derecho fundamental a la libertad de cátedra reconocido en el artículo 20.1.c) de la Constitución (con el siguiente tenor literal: “*se reconoce y protege el derecho a la libertad de cátedra*”), referir su ámbito de aplicación exclusivamente dentro de la enseñanza universitaria. Es más, en la historia jurídica de este derecho de origen alemán se sitúa a los catedráticos universitarios como exclusivos titulares de esta libertad argumentando que en puridad es el único supuesto en el que la docencia es proyección de su propia labor investigadora. Sin embargo, superando esta visión restrictiva y de claro sesgo universitario, lo cierto es que el derecho a la libertad de cátedra está reconocido y es de aplicación a todos los docentes, independientemente de cuál sea el nivel educativo (enseñanza universitaria o bien las diferentes etapas en las que se organiza la enseñanza no universitaria) o el puesto docente (en la enseñanza universitaria las diversas categorías: catedrático, profesor titular, profesor asociado, profesor ayudante...; en la enseñanza no universitaria: catedrático, profesor, maestro) en el que éstos desarrollan su función.

De hecho este reconocimiento fue explícitamente realizado por nuestro Tribunal Constitucional en la medular Sentencia 5/1981, de 13 de febrero. Nos encontramos con el pronunciamiento clave en lo que respecta a la delimitación jurídica del contenido y alcance de este derecho fundamental. Precisamente el origen de esta sentencia fue un recurso de inconstitucionalidad promovido por un grupo de sesenta y cuatro senadores contra diversos preceptos -entre los que precisamente se encontraba el artículo 15 referido a la libertad de cátedra- de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Centros Escolares. Pues bien, en el fundamento jurídico noveno de esta Sentencia 5/81, el Alto Tribunal confirma lo siguiente:

*«Aunque tradicionalmente por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia sólo de los docentes en la enseñanza superior o, quizás más precisamente, de los titulares de puestos docentes denominados precisamente «cátedras» y todavía hoy en la doctrina alemana se entiende, en un sentido análogo, que tal libertad es predicable sólo respecto de aquellos profesores cuya docencia es proyección de la propia labor investigadora, resulta evidente, a la vista de los debates parlamentarios, que son un importante elemento de interpretación, aunque no la determinen, que el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora. (...) 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».*

Esta misma postura fue actualizada y confirmada por el Juez de la Constitución en una posterior sentencia de nuevo originada en torno a un conflicto interpretativo de la normativa educativa no universitaria. Se trata de la Sentencia 77/85, de 27 de junio, por la que se resolvió un recurso previo de inconstitucionalidad, promovido por cincuenta y tres diputados, frente al texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), actualmente en vigor. Como en el caso anterior, la regulación de la libertad de cátedra fue uno de los motivos de polémica objeto de impugnación por parte de los recurrentes. Así para los promotores de este recurso, con la regulación de la libertad de cátedra por parte de la LODE se invertía la relación entre el derecho a la libertad de cátedra y el derecho a dotar a los centros de un ideario carácter propio.

### **Efectos prácticos**

Asentado pues este principio básico de la aplicación de la libertad de cátedra en el ámbito de la enseñanza no universitaria, cabe preguntarse cuál es la efectividad práctica de este derecho en estos niveles educativos. Más simplemente, y por situar el objetivo de este artículo con mayor claridad práctica, ¿hasta dónde llega y cuáles son los efectos prácticos de la libertad de cátedra de un profesor de un Instituto de Enseñanza Secundaria? Pues bien, para responder adecuadamente a esta cuestión resultaría necesario plantear con carácter previo dos aspectos esenciales. El primero consiste en asentar una definición de este derecho, esto es, ¿qué se entiende y en qué consiste ejercer la libertad de cátedra? Y el segundo supondrá presentar con brevedad la regulación normativa de este derecho en el ámbito no universitario.

En cuanto a la definición de la libertad de cátedra, sólo contamos con la conceptualización que, desde una óptica jurídica, ha realizado el Tribunal Constitucional. Esta ha sido definida como “*el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar a desarrollar esta función con libertad dentro de los límites del puesto docente que ocupan*” (Sentencia 5/81, Fundamento Jurídico 7º), o también como “*la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación con la materia objeto de enseñanza*” (Sentencia 217/92, Fundamento Jurídico 2º). En este sentido queda claro que, al igual que las libertades de expresión y de enseñanza, la libertad de cátedra tiene su fundamento último en las libertades de pensamiento e ideología recogidas en el artículo 16 de la Constitución. Es decir, esta libertad no es más que un instrumento para exteriorizar la ideología y el pensamiento de los docentes en el ámbito educativo, si bien esta posibilidad queda claramente acotada ante la existencia de múltiples limitaciones.

Por tanto, y sin pretender ser exhaustivo, también se hace necesario configurar esta definición de libertad de cátedra a través de un enfoque negativo, esto es encajándola a través de los límites a su ejercicio. Así, como para el resto de las libertades de expresión, nuestra Carta Magna establece en su artículo 20.4 que la libertad de cátedra está limitada por el respeto a todos los derechos reconocidos en el propio Título I del texto constitucional, a los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, por el respeto al derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. Y en cuanto a sus límites específicos, la libertad de cátedra deberá encajar de manera equilibrada y respetuosa en su relación con diversas situaciones claramente delimitadas: el ideario o carácter propio en el caso de los docentes de los centros privados; el principio de neutralidad ideológica de la enseñanza pública no universitaria; la consecución de los objetivos de la educación de acuerdo con el propio 27.2 de la Constitución, esto es, el pleno desarrollo de la personalidad humana y el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales; las normas de organización de la docencia y del propio centro educativo así como la articulación del módulo, área o asignatura en su correspondiente programación. Pero además, la libertad de cátedra debe encajar en su ejercicio con el

respeto a otras realidades más subjetivas, de más complicada delimitación e incluso en algunos casos polémicas en cuanto a su propia existencia, como son: el rigor científico y la ausencia de adoctrinamiento o proselitismo en la práctica docente; la lealtad del docente a la Constitución; la libertad de estudio y la libertad de conciencia de los alumnos; y, más recientemente, en relación con la polémica objeción de conciencia al área de *Educación para la Ciudadanía*, un más que discutible derecho a la objeción de conciencia por parte de los propios docentes a determinados contenidos curriculares.

Por lo que respecta a su regulación normativa, la libertad de cátedra de los docentes no universitarios está reconocida en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE). Esta norma reconoce y garantiza este derecho dentro de su Título Preliminar, en el artículo 3, con el siguiente tenor literal:

*«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».*

### Contexto histórico

Situando este artículo en su contexto histórico, cabe destacar que el reconocimiento de la libertad de cátedra fue objeto de importantes debates parlamentarios suscitados con ocasión del trámite de elaboración de esta Ley orgánica. Y ello teniendo en cuenta que esta nueva norma educativa surgía como consecuencia del cambio de Gobierno producido tras las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 y la nueva mayoría resultante de las mismas. Con la LODE se produce *de facto* un vuelco a la concepción del sistema educativo y se derogaba la anterior Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, del Estatuto de Centros Escolares, a la cuál se dirigían importantes críticas. En este sentido, como ejemplo de esta labor derogatoria y, en lo que interesa al objetivo de este artículo, en el preámbulo de esta nueva norma se afirma:

*«...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».*

Así pues, con este artículo 3 de la LODE se reconoce con claridad el derecho de los profesores a la libertad de cátedra desarrollando así el básico artículo 20.1.c) de nuestra Constitución. Así en este artículo se indica por primera vez la orientación que debe tener esta libertad –«los objetivos educativos», y de manera más genérica sus posibles límites –«los principios establecidos en esta Ley»–. Pero es que además la LODE reconoce el derecho de libertad de cátedra a todos los docentes, tanto a los que prestan sus servicios en los centros públicos como a los que –relacionando este artículo 3 con el artículo 22– desarrollan sus funciones docentes en centros privados. Con posterioridad a esta norma, ni en la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (L.O.G.S.E), ni en la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (L.O.P.E.G), ni en la efímera Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad en la Educación, se hace referencia expresa a la libertad de cátedra. Y ya en la actual Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (L.O.E), tampoco se hace mención expresa a este derecho aunque, como posteriormente argumentaremos, si existen múltiples aportaciones y referencias indirectas de las que se deduce una praxis favorable a la plena aplicación de la libertad de cátedra al docente no universitario. Por último, como cierre a este breve repaso sobre la evolución del marco normativo de la libertad de cátedra, es necesario referirse a la previsible regulación futura de este derecho en una nueva norma actualmente en elaboración en el ámbito de la Mesa de Negociación del Ministerio de Educación y Ciencia: el Estatuto del Funcionario Docente no universitario planteado como desarrollo específico para este colectivo de la actual Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Efectivamente, en el último borrador de este proyecto normativo (última redacción conocida, de 4 de octubre de 2007) se recoge expresamente la libertad de cátedra en su Título V -bajo la rúbrica *Derechos y deberes de los funcionarios de los cuerpos docentes*- como un derecho específico de los funcionarios docentes. Así, en el marco establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y en el desempeño de su actividad docente, este proyecto de ley reconoce en su artículo 58 a) la libertad de cátedra como derecho individual de los funcionarios docentes a través de la siguiente redacción:

*«A la libertad de cátedra cuyo ejercicio debe estar orientado a la consecución de los fines educativos, de conformidad con los principios establecidos en la legislación vigente y con el proyecto educativo del centro».*

Cabe destacar, en esta propuesta de regulación futura, el que por primera vez frente a lo que ocurría todas las normas precedentes, se recoge una mención expresa al proyecto educativo del centro como límite para el ejercicio de este derecho. Se explícita así la lógica adaptación de la función del docente no universitario a las directrices fijadas en el proyecto educativo de su centro de destino.

### **Plena aplicación**

Una vez que ya conocemos el marco normativo y la definición del derecho a la libertad de cátedra corresponde culminar este artículo postulando los motivos por los que, a partir del actual marco normativo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, defendemos la plena aplicación -no sólo formal o por mero reconocimiento jurídico- de este derecho a la libertad de cátedra en el ámbito de la enseñanza pública no universitaria. Como hemos apuntado en anteriores párrafos de este artículo, si consideramos el peso específico de diversos indicadores como la transmisión de conocimientos, la valoración, la crítica, la investigación, la metodología, los diseños curriculares de mínimos y, especialmente, quién es el sujeto receptor de los mensajes educativos, existe una indudable modulación del contenido de la libertad de cátedra en función de los niveles educativos. Y por ello resulta evidente que los docentes del ámbito universitario disponen de un margen mayor para el ejercicio de esta libertad. Ahora bien, esta afirmación no debe suponer -como así ha sido defendido en nuestro país por un sector jurídico y pedagógico- la negación del juego práctico de la libertad de cátedra en todos los niveles de educación pública no universitaria. Más aún si consideramos que conforme ascendemos en el itinerario educativo de las etapas no universitarias, situándonos dentro de ellas en las no obligatorias (Formación Profesional, Bachillerato y otras enseñanzas no estrictamente universitarias como música, artes o idiomas) surgen todavía más argumentos para ampliar el contenido y efectividad de la libertad de cátedra. En primer lugar, la existencia de factores como la mayoría de edad de los alumnos y su consiguiente madurez crítica y personal, la especialización de aprendizajes e itinerarios académicos o la cercanía al mercado de trabajo hacen que los docentes de estos niveles no obligatorios se equiparen en cierto grado con los del ámbito universitario. Este argumento podría resumirse en la máxima: *a mayor capacidad crítica del alumno, mayor libertad del profesor*. En segundo lugar, debemos recordar que la normativa de base del actual sistema educativo no universitario, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, recoge a lo largo de su texto múltiples referencias a la investigación y experimentación educativa así como a la autonomía pedagógica de los docentes. De todas ellas podemos deducir que el docente si tiene, en su práctica diaria, campo de juego para su aportación personal, para la investigación e innovación en sus materias más allá de los mínimos fijados por un diseño curricular de base (Reales Decretos de Título y de Currículo). En este sentido, entre los principios del sistema educativo se habla del “fomento y la promoción de la investigación, la experimentación y la innovación educativa”, así como de “la autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares...” (preámbulo y artículo 1). También se defiende el reconocimiento de la labor didáctica o de investigación de profesores y centros (art. 90); entre las funciones del profesorado sitúa “la investigación, la experimentación y la mejora continua de los procesos de enseñanza correspondiente” (art. 91.1); e igualmente, se recuerda “la necesidad de innovación e investigación que acompaña a la función docente” (art. 104.3). Por otro

lado, en cuanto al Cuerpo de Catedráticos, en la disposición adicional octava de la LOE se hace un reconocimiento directo de sus capacidades y competencias investigadoras de las que se podríamos derivar la paralela existencia de un cierto margen para el ejercicio de la libertad de cátedra. En esta línea, se recoge entre las funciones preferentes de los catedráticos “la dirección de proyectos de innovación e investigación didáctica de la propia especialidad que se realicen en el centro”.

En tercer lugar, recordamos ahora el sentido aportado por nuestra Constitución en su artículo 20.1.b, en el que se reconoce y protege, sin limitación en su titularidad, el derecho a “la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”. Es decir, se recoge por separado la libertad del profesor en su ejercicio docente -libertad de cátedra, del citado artículo 20.1.c)- de la libertad de investigación, que como tal será aplicable y defendible para todos los docentes, no sólo los universitarios.

Finalmente, destacamos que el Juez de la Constitución ha reconocido implícitamente estas funciones de investigación y estudio en los niveles no universitarios al afirmar que la libertad de cátedra presupone y precisa, no obstante, de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice (STC 217/1992, de 1 de diciembre). Más claramente aún, nuestro Tribunal Constitucional acepta que la amplitud de la libertad de cátedra de los profesores que enseñan en las etapas no universitarias es muy variable, ya que en ellas se comprenden desde los más elementales niveles de enseñanza, hasta los cursos de Bachillerato más cercanos ya a la enseñanza universitaria, tanto porque en parte sirven de preparación para ella, como porque con frecuencia los alumnos de ese Bachillerato han superado el tope constitucional de la mayoría de edad (STC 5/81, Fundamento Jurídico 13).



---

PORTADA - INFORMACION - TRIBUNA - REPORTAJES - ENTREVISTA  
EXPERIENCIAS - BIBLIOTECA - UNIVERSIDAD - CULTURA - SERVICIOS