

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en www.cotino.net.

RECENSIÓN al libro de RODRIGUEZ COARASA, Cristina, *Las libertades de la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1998, publicada en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 22, monográfico dedicado a la autonomía universitaria, páginas 261-271. (10 páginas).

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

La libertad de enseñanza en España
Cristina Rodríguez Coarasa
(Tecnos, Madrid, 1998, 305 págs.)

por LORENZO COTINO HUESO

Temas de tanta centralidad como el derecho a la educación y, particularmente, la libertad de enseñanza, no han cesado de ser objeto de importantes estudios jurídicos desde la perspectiva constitucional. Y es que la centralidad de la materia desde todas las perspectivas resulta incuestionable; tal como en su día afirmase el Presidente francés Mitterrand, "para hacer la revolución ya no hay que tomar el palacio de invierno, pues basta con tomar la escuela"¹.

Ya en el más concreto ámbito español, el hecho de que la cuestión de la enseñanza conlleve una singular carga histórica, religiosa y política resulta sin duda uno de los motivos por los que su estudio sigue suscitando un particular atractivo. Tras dos décadas de vigencia de nuestra Constitución, quizá aún no se olvide que las discrepancias en materia educativa estuvieron a punto de quebrar el consenso que finalmente se impuso. En el art. 27 de nuestra norma suprema quedó especialmente *grabado* el esfuerzo aunador y conciliador de nuestros constituyentes en favor de la libertad, la igualdad y la democracia. Aquella voluntad de consenso se tradujo finalmente en un extenso y complejo precepto. Como es obvio, el art. 27 no sólo ha pasado a ser una muestra para la Historia de nuestra democracia sino que, desde el punto de vista constitucional, este precepto ha invitado e invita continuamente a la búsqueda de nuevas interpretaciones, así como al estudio de su desarrollo legal y de su realidad práctica.

La educación y la enseñanza han sido objeto de valiosas monografías jurídicas. Ya han pasado a ser clásicos los trabajos de Fernández-Miranda, de Embid Irujo y de Alzaga², y más

¹ Citado en Óscar ALZAGA VILLAAMIL: *Por la libertad de enseñanza*, Planeta, Barcelona, 1985, pág. 2.

² Antonio EMBID IRUJO: *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983; Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: "Comentario a los artículos 20 y 27", en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*,

recientemente –a modo de una *segunda generación*– cabría destacar los trabajos de Díaz Lema, Expósito, Lozano, de los Mozos, Fernández Aguilera o Salguero³. Estos últimos estudios han ofrecido una perspectiva más reposada sobre la materia, contribuyendo a la vez a asentar los avances sobre la misma, y a perfeccionar poco a poco el modelo educativo español, dentro de la particular perspectiva de la libertad de enseñanza. Cabe destacar, incluso, la aparición de alguna monografía que aborda desde la disciplina jurídico-constitucional alguna vertiente específica de la educación y enseñanza, como lo es el objeto constitucional de éstas, tal y como lo establece el artículo 27.2 de la Constitución⁴.

Ya en el presente año, hay que destacar la aparición de dos libros directamente atinentes a la mencionada libertad de enseñanza: por una parte, la completa obra de Satorras Fioretti⁵, y por otra la que constituye el objeto de este comentario, el excelente estudio de Cristina Rodríguez Coarasa. Cabe indicar, por último, la reciente aparición del estudio de Vaquer Caballería⁶, que afronta con profundidad el tratamiento constitucional de la cultura, cuestión indiscutiblemente conexas a la materia educativa.

Algunos de las obras que han sido mencionadas –particularmente las iniciales– tenían por objeto ofrecer un particular entendimiento de la materia educativa y de la configuración de la enseñanza en España. Se colaboraba así a la necesaria formación de ciertas tendencias en la interpretación y concretización del art. 27 CE; la conflictiva elaboración de dicho precepto, sus contenidos y la naturaleza de éstos ciertamente invitaban a ello. Sin perjuicio de la incuestionable importancia que adquirieron aquellas aportaciones, la propia evolución política, legal y jurisprudencial, así como la propia experiencia, han ido encauzando algunos de los conflictos básicos que el mencionado precepto parecía suscitar en los primeros momentos. De este modo, lo que antes ha sido calificado como la *segunda generación* de estudios sobre la materia se encargó ya de recoger esta evolución.

Así, los estudios realizados en los últimos cinco años han pasado ya a pronunciarse sobre aspectos más particulares, una vez superados en gran medida los conflictos básicos iniciales. Y es aquí, entre estas obras tan recientes, donde hay que ubicar la aparición del libro de Rodríguez Coarasa *La libertad de enseñanza en España*.

La obra ha sido estructurada en cinco capítulos: un primer capítulo histórico, y otros cuatro ya directamente atinentes a las libertades de la enseñanza en la España actual. Así, en el segundo capítulo, y al margen del tratamiento introductorio y general de la regulación constitucional de la enseñanza, se aborda el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, al tiempo que se atiende desde una perspectiva general el derecho a la educación. Los capítulos tercero y cuarto son los relativos a la autonomía universitaria y a la libertad de cátedra, respectivamente, mientras que el quinto y último afronta la libertad de enseñanza en el marco de los centros docentes privados.

tomos II y III, EDERSA, Madrid, 1984 y *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988; recientemente han reaparecido sus comentarios a los artículos 20 y 27 (en colaboración con GARCÍA SANZ y SÁNCHEZ NAVARRO, respectivamente) en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomos II y II, EDERSA, 1997; Óscar ALZAGA VILLAAMIL: *Por la libertad de enseñanza*, cit.

En este sentido, resultan también de indispensable referencia el monográfico sobre la educación y la enseñanza de *Persona y Derecho* nº 6 (1979); la obra colectiva *Educación y sociedad pluralista*, Fundación Oriol-Urquijo, Bilbao, 1980 y el nº 7 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, también monográfico.

Cabe también destacar las obras de José Manuel ZUMAQUERO: *Los derechos educativos en la Constitución española*, EUNSA, Pamplona, 1984; Jesús LÓPEZ MEDEL: *Libertad de enseñanza, derecho a la educación y autogestión*, Fragua, Zaragoza, 1984; y Rosario NOGUEIRA: *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Centro de Publicaciones del MEC, Madrid, 1988.

³ Juan M. DÍAZ LEMA: *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro Derecho nacional y en el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid, 1992; Enriqueta EXPÓSITO: *La libertad de cátedra*, Tecnos, Madrid, 1995; Blanca LOZANO: *La libertad de cátedra*, Marcial Pons, Madrid, 1995; Isabel DE MOZOS TOUYA: *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid, 1995; Antonio FERNÁNDEZ AGUILERA: *Ensayo sobre la libertad de cátedra y el derecho a la educación*, Prodhufi, Madrid, 1996; Manuel SALGUERO: *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Ariel, Barcelona, 1997.

⁴ Remedio SÁNCHEZ FÉRRIZ y Luis JIMENA QUESADA: *La enseñanza de los derechos humanos*, Ariel, Barcelona, 1995.

⁵ SATORRAS FIORETTI: *La libertad de enseñanza en la Constitución Española* Marcial Pons, Madrid, 1998. Este trabajo aborda exhaustiva y sistemáticamente la elaboración constitucional y el desarrollo jurisprudencial de todos los preceptos relativos ya a la enseñanza, ya a la educación.

⁶ Marcos VAQUER CABALLERÍA: *Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces–Universidad Carlos III, Madrid, 1998.

Antes de entrar en una descripción más detallada de sus contenidos, es menester advertir que el libro de Rodríguez Coarasa, si bien no renuncia a la reflexión y al planteamiento de nuevos enfoques en la materia, parece optar por *recibir y sedimentar* la evolución del tema hasta la fecha. De este modo, y a lo largo de no menos de 300 páginas, la autora nos ofrece un completo panorama de las libertades en la enseñanza, ámbito que –como más tarde se hace referencia– incluye un vasto y complejo conjunto de instituciones, derechos y categorías jurídicas que exigen del jurista un depurado tratamiento, que sin duda aquí se lleva a cabo.

A través de una más que afortunada estructura, la obra conduce al lector por la evolución histórica de estas libertades, así como por su la recepción y desarrollo constitucional. Cabe subrayar que la agradecida escritura de Rodríguez Coarasa invita a una lectura cómoda y fluida. Por ello, y dado que la obra opera básicamente en el campo descriptivo, y que lleva a cabo este menester con suma claridad y dinamicidad, resulta del todo recomendable para los diferentes tipos de lectores que pueda tener.

Así, el lector ya avezado en la materia educativa desde la perspectiva constitucional, encontrará en este libro una magnífica puesta al día del estado de la cuestión sobre los diferentes aspectos que afectan a las libertades de la enseñanza; una completa información relativa a las fuentes legales, jurisprudenciales y doctrinales, estructurada de forma que se pueda localizar con extraordinaria rapidez los aspectos que puedan resultar de interés concreto.

Pero además, el libro resulta del todo recomendable para quienes deseen adentrarse en la materia, tanto si se trata de juristas como de personas interesadas en el mundo de la enseñanza desde la perspectiva histórica o jurídica. La vocación expositiva de la autora, su claridad y capacidad de comunicar con el lector hacen de *La libertad de enseñanza en España* una obra del todo adecuada para aquéllos interesados en la materia, con independencia de cuál sea su nivel previo de conocimientos sobre la misma.

Todo lo relativo a las libertades de la enseñanza resulta claramente susceptible de ser tratado desde diversos enfoques y puntos de partida, ya que no en vano su constitucionalización resultó tan polémica. Sin perjuicio de que dos décadas de desarrollo constitucional hayan servido para superar antiguos enfrentamientos que aparecían casi irreconciliables, no cabe poner en duda que las libertades de la enseñanza pueden ser abordadas con muy diversos matices y talentos que impliquen disímiles –o incluso contrarias– posiciones de fondo. Sin embargo, no resulta sencillo apreciar en esta obra claras tendencias.

Pero la naturaleza mayormente descriptiva del estudio, así como la amplitud de su ámbito, implican por necesidad ciertas contrapartidas. Es por ello que, en ocasiones, el lector particularmente interesado por la materia podrá echar en falta claros posicionamientos por parte de su autora en cuestiones determinadas, o una mayor profundidad en el tratamiento de algunos aspectos particularmente conflictivos. El gran dominio del tema por parte de la autora y la suma claridad con la que ésta plantea tanto las distintas polémicas como las diferentes posiciones que ante éstas pueden seguirse es, precisamente, lo que impulsa al lector a demandar una toma de partido o una mayor profundidad que, por lo general no llega a producirse.

Así pues, no siempre resulta sencillo advertir cuál es la *sed* de la autora, esto es, cuáles son los puntos de partida o los presupuestos básicos que en último término inspiran el tratamiento propiamente jurídico de la materia. Por ello, resulta posible percibir en este estudio una cierta ausencia de una idea-base que oriente un texto que, sin duda, revela un extraordinario manejo de fuentes y categorías técnicas.

El libro incluye un prólogo de Antonio Torres del Moral en el que, entre otras reflexiones, el catedrático de la UNED repasa en la titularidad de los derechos y garantías incluidos en el art. 27 CE, deteniéndose de forma particular en los apartados séptimo y tercero de dicho precepto, relativos a las facultades constitucionales reconocidas a padres y a alumnos ⁷.

⁷ Artículo 27:

"[...]

^{3º} Los poderes públicos garantizan el derecho que *asiste a los padres para que sus hijos* reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

[...]

A través de una lectura del apartado séptimo deduce, con carácter general, que las facultades conferidas a los padres en el ámbito de la educación no lo son en favor de éstos, sino de sus hijos, es decir, de los alumnos. Esta consideración la aplica en relación con el derecho paterno a que los hijos reciban una educación conforme a sus propias convicciones, derecho reconocido en el apartado tercero del art. 27 CE. En consecuencia, Torres del Moral afirma (págs. 18 y ss.) que lo que la Constitución reconoce es un derecho del alumno que "en su caso" –como en el apartado séptimo– puede ser ejercido por los padres o tutores del educando.

Cierto es que en el ámbito de la enseñanza se reconocen a los padres una serie de potestades en interés del hijo –del alumno– y no en su interés propio; así, cabe mencionar los derechos de participación paterna reconocidos en los apartados quinto y séptimo del art. 27. Sin embargo, no resulta tan claro –a mi juicio– que el derecho paterno a elegir la enseñanza acorde a las propias creencias (art. 27.3 CE), esté reconocido sólo en interés del alumno, del hijo. El derecho que se reconoce en el apartado tercero es una concreción constitucional del alcance de la libertad ideológica y religiosa en el ámbito de la enseñanza, concreción que ha sido singularmente garantizada por voluntad de nuestro constituyente. Resulta del todo positivo que se realice una lectura de este precepto que subraye el derecho del alumno a recibir una educación acorde a sus propias convicciones, una vez éste adquiera la capacidad natural para ejercer su libertad ideológica o religiosa. Ahora bien no se puede desconocer que el derecho reconocido en el apartado tercero sí que ampara un interés subjetivo de los padres: el interés particular de éstos de que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde a *sus* propias creencias. Esto es así, a diferencia de las facultades de participación paterna reconocidas en los apartados quinto y séptimo, que sólo son en favor de los intereses del alumno. Este interés paterno amparado por el art. 27.3 CE, no tiene por qué resultar paralelo a los intereses de los hijos, quienes no dejan de ser meros beneficiarios o sujetos pasivos de la formación conforme a las convicciones paternas, puesto que así quedó recogido en la norma suprema.

Sin perjuicio de ello, cuando el alumno adquiera la capacidad natural para ejercer su libertad ideológica y religiosa el art. 27.3 CE dejará de amparar intereses subjetivos paternos y, tal y como afirma Torres del Moral, únicamente representará una garantía específica de la libertad ideológica y religiosa del alumno.

El trabajo de Rodríguez Coarasa se inicia con una extenso recorrido histórico encaminado a la búsqueda de las libertades en la enseñanza en España hasta hoy. En este primer capítulo, se cautiva al lector al narrarse de forma cronológica dos importantes pugnas íntimamente ligadas a las luchas de poder. Y es que no se puede eludir aquello que Gil de Zárate expresó con gran contundencia: "la cuestión de la enseñanza es cuestión de poder: el que enseña domina".

Así, de un lado, se describe la rivalidad entre la Iglesia y el Estado por la preponderancia en la enseñanza, de resultas de la cual quedó, en líneas generales, admitida en España la preeminencia eclesial en los niveles básico y medio de enseñanza.

La prolongada confesionalidad del Estado impuso, a la postre, que quedase en gran medida vacío el sentido de libertad y pluralidad que racionalmente comporta la libertad de enseñanza. No en vano fueron las ambiciones de la Iglesia enseñante las que enarbolaron el estandarte de esta libertad en nuestro país. La verdadera significación liberal y plural de la libertad de enseñanza tan sólo se ha subrayado a partir de la mitad de la presente centuria, con el creciente intervencionismo del Estado en materia educativa.

Y es que con la libertad de enseñanza se ha legitimado y encubierto la histórica hegemonía de la Iglesia en la escuela española, preeminencia de hecho tan lejana a la pluralidad que cabalmente implica esta libertad. No en vano el radical-socialista Albornoz realizaba en las constituyentes de la II República planteamientos que medio siglo más tarde se repetirían, a la hora de elaborar nuestra actual norma suprema: "La libertad de enseñanza" –afirmaba Albornoz– "no es ni ha sido, históricamente, un principio liberal [...] La bandera de la libertad de enseñanza [...] no es sino una bandera clerical".

Es así como se explica lo que puede calificarse como una "aparente paradoja": la de que han sido sujetos e intereses opuestos quienes han defendido unas y otras de las libertades que

^{7º} Los profesores, *padres y, en su caso, los alumnos* intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca".

Las cursivas son, obviamente, propias.

componen la más genérica libertad de enseñanza. El interés de los defensores de la libertad de enseñanza (entendida como libertad de creación y dirección de centros o libertad de establecimiento de un ideario educativo) ha sido el mantenimiento del *status quo* eclesial. Si los intereses de estos defensores de la genérica libertad de enseñanza hubieran sido realmente la libertad y pluralidad, éstos hubieran puesto el mismo énfasis en velar por la libertad del docente individual que en favor de las otras componentes de la libertad de enseñanza, que eran finalmente las defendidas.

Así, no puede extrañar que *Rapport* de Condorcet (1792), inspirador del Informe Quintana (1813), subrayase particularmente la libertad del enseñante individual, pues ello iba en favor de los intereses del mismo Estado, precisamente, como arma de éste frente a la dominación eclesial. Por contra, y dado el carácter marcadamente católico de nuestro inicial liberalismo, el informe español no hizo hincapié en la libertad del enseñante y sí en otras vertientes de la libertad de enseñanza, como la creación y dirección de centros docentes. De este modo, se iniciaría esta aparente paradoja, que ha supuesto que las libertades de la enseñanza impliquen contrapuestos intereses reales y contendientes defensores⁸.

Por lo demás, también en este capítulo se describe una contienda distinta a la anterior. No se trata ya de la pugna por el dominio de la sociedad a través de la educación, dominio al que aspiraban tanto el Estado como la Iglesia. Se trata ahora de la lucha en favor de una ciencia y una cultura libres y plurales; una más de las continuas disputas de la sociedad por abrir camino a la libertad frente al poder institucionalizado. Así, se advierte la dilatada contienda que el estamento docente en general y la Universidad en particular hubieron de librar tanto contra la Iglesia cuanto frente al Estado. Y es que los periodos de afianzamiento de la libertad académica –que incluye la libertad de creación e investigación, la libertad de cátedra y la libertad de estudio– no se dieron sino tras las dos "cuestiones educativas" suscitadas en el pasado siglo, o una vez superado el fundamentalismo extremo de las primeras décadas del régimen del General Franco.

Tras el absorbente relato cronológico de la evolución de las libertades en la enseñanza en España, se inicia el segundo capítulo de este libro. En el mismo se emprende un análisis conjunto del art. 27 CE, en el que se comienza abordando su ardua elaboración, sin la cual resulta difícil comprensión alguna de este precepto, al tiempo que se recogen las muy variadas valoraciones doctrinales que el mismo ha merecido.

No cabe desconocer que el modelo educativo establecido por este polémico artículo no es un modelo cerrado, sino que queda en buena medida a expensas de la concreción del legislador. Sin perjuicio de ello, las dos décadas que lleva en vigor este precepto, con la legislación y la importante jurisprudencia aparecida sobre el mismo, parecen, a mi juicio, dar la razón a quienes afirmaban – como Fernández Miranda⁹ – la no contraposición de los modelos educativos que el mismo incluye. Más aún, el tiempo parece haber demostrado la compatibilidad entre las líneas básicas que este pacto de mínimos estableció para la educación en España. Así pues, el art. 27 impuso un modelo peculiar, si cabe, por su propia hibridez.

Se advierte a continuación la complejidad y heterogeneidad que jurídicamente implica el art. 27 CE. Se aprecia, por una parte, que este precepto incluye tanto derechos de libertad, deberes, derechos de prestación, instituciones, atribuciones de competencia, así como mandatos al legislador. Por otra parte, se realiza un seguimiento exhaustivo de la diferenciación doctrinal del derecho a la educación respecto de la libertad de enseñanza. Sin perjuicio de lo anterior, se presta gran atención a la complejidad estructural de la libertad de enseñanza, esto es, a las libertades que incluye, así como a su ordenación y relación. Aunque la autora no parece inclinarse por ninguno de los criterios doctrinales y jurisprudenciales que recoge, el propio esquema de su trabajo da completa respuesta a lo que para ella incluye tal libertad; y es que el resto del libro se dedica a analizar sistemáticamente las diversas libertades de la enseñanza.

Así, dentro de este segundo capítulo, se analiza la polémica libertad de creación de centros docentes como manifestación de la libertad de enseñanza. Se recuerda cómo el Tribunal Constitucional –desde la antológica Sentencia 5/1981– ha impedido que esta libertad quedase vacía

⁸ Al respecto del *Rapport* de Condorcet y del *Informe Quintana*, al margen de presente trabajo de la autora (págs. 30 y ss.), puede verse las aportaciones de Manuel DE PUELLES BENÍTEZ en *Textos sobre la educación en España (siglo XIX)*, UNED, Madrid, 1988, págs. 13 y ss. y en *Educación e ideología en la España contemporánea* (3ª ed.), Labor, Barcelona, 1991, págs 60 y ss.; así como las de Blanca LOZANO en *La libertad de cátedra*, cit. págs. 47 y ss.

⁹ Cfr. Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: "Comentario a los artículos 20 y 27", cit., pág. 125. En contra, Rosario NOGUEIRA: *Principios constitucionales...*, cit., pág. 67.

de contenido, afirmando que la libertad de creación de centros no sólo incluye su mera creación sino, a la vez, tanto la dirección como la posibilidad de establecer un ideario educativo o carácter propio del centro.

Seguidamente, se aborda el ya mencionado derecho a la elección de la formación religiosa y moral del art. 27.3, derecho que ineludiblemente se sitúa a caballo entre el ámbito de la enseñanza y de la libertad ideológica y religiosa. Dentro del marco de la siempre conflictiva enseñanza de la Religión, se atiende muy someramente a la conflictiva neutralidad de los centros de enseñanza públicos. Pese a que se tenga la "vocación de neutralidad" esgrimida por Basterra –y que Rodríguez Coarasa con acierto recuerda¹⁰– se puede convenir que resulta imposible negar la transmisión de valores en la educación, de ahí que resulte imprescindible profundizar en la virtualidad del objeto de la educación que el artículo 27.2 CE impone.

Bajo el epígrafe de "El derecho a la educación en el marco internacional" se cierra este capítulo segundo con un análisis de la importante regulación internacional de la enseñanza. Respecto de esta materia baste recordar que precisamente el artículo 10.2 CE –precepto que dota de particular valor constitucional a los tratados internacionales relativos a la materia de derechos y libertades– fue incluido en nuestro texto supremo en directa relación con el ámbito educativo.

El capítulo tercero del libro de Rodríguez Coarasa versa sobre la autonomía universitaria. Dada su asentada naturaleza de garantía institucional y, por lo tanto, básicamente dependiente de su desarrollo legal, parece lógico que el estudio se centre en su desarrollo normativo. Así, se presta una detallada atención a lo dispuesto Ley de Reforma Universitaria y a las diversas facetas que incluye la autonomía universitaria. Como ahí se señala, los rasgos fundamentales de esta norma fueron la concepción de la Universidad como servicio público, su consideración como un sistema autónomo y la proclamación de los Departamentos como base del sistema universitario.

Además de un riguroso análisis del desarrollo normativo, se incluye también un no menos valioso tratamiento propiamente constitucional. Así, se analizan con rigor cuestiones aún hoy polémicas en torno a la autonomía universitaria, como la conflictiva naturaleza de esta institución jurídica, y la más polémica posición del Tribunal Constitucional en favor de su consideración de ésta como derecho fundamental, esgrimida básicamente en la Sentencia 26/1987. También se efectúa una somera visión de interesantes cuestiones como lo es el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas, entorpecido –precisamente– por la mencionada sentencia.

Aunque con la asepsia crítica y valorativa que caracteriza este libro, se hace referencia también a la no menos conflictiva vinculación establecida por el alto órgano entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. Respecto de esta cuestión, cabe advertir el acierto del magistrado Díez-Picazo al recordar en su voto particular a la Sentencia 26/1987 que la libertad de cátedra podría quedar perfectamente reconocida sin que también lo fuese la autonomía universitaria; con el mismo acierto señaló este magistrado que el mero ejercicio de la autonomía universitaria no proporciona mayor libertad de cátedra. No en vano, esta garantía institucional ha pasado a constituir un límite reconocido de la libertad de cátedra, tal y como se ha reconocido en la Sentencia 217/1992.

Desde esta perspectiva que se acaba de enunciar cabe apuntar otra cuestión a la que también se hace referencia en este capítulo del libro: la titularidad de la autonomía universitaria. Como es sabido, tal titularidad ha sido atribuida por nuestro Alto Tribunal a la "comunidad universitaria". Tal y como apunta en el prólogo del libro Torres del Moral, es posible poner en duda que la atribución a tal sujeto aclare algo. Sin embargo, resulta preciso no olvidar que con la atribución de *este derecho* a un sujeto de tan ambigua naturaleza parece que se pretenda evitar la centralización del poder universitario, a todos los niveles. Y es que resulta aconsejable tender hacia la descentralización dentro de la institución universitaria, no sólo en virtud del principio dispuesto en el artículo 103 CE, sino en favor de las finalidades que en abstracto garantiza la autonomía universitaria. De ahí que, pese a lo poco esclarecedor que jurídicamente resulte este concepto de "comunidad universitaria", el mismo faculta, en cierta medida, esta deseable descentralización. Es posible, por último, que haya que incidir en la afirmación contenida en el Preámbulo de la LRU en relación con la libertad de cátedra, cuando asevera que ésta supone el "fundamento, pero también límite de la autonomía de las Universidades".

¹⁰Daniel BASTERRA: "El derecho a la educación religiosa en la Constitución española", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* nº 74 (1989), pág. 126, citado por la autora en pág. 121.

El cuarto capítulo atiende ya directamente a la libertad de cátedra. Tal y como se recoge en el libro, los temores de la izquierda constituyente de que la libertad de cátedra quedase reducida – como en Alemania– a las altas esferas universitarias, llevaron a estos sectores a demandar el reconocimiento de la "libertad de expresión docente". Finalmente la libertad de cátedra quedó reconocida en art. 20.1º.c), siendo desde el inicio atribuida por el Tribunal Constitucional a todo docente.

Rodríguez Coarasa recoge en este capítulo, al igual que en el resto de la obra, los diversos pareceres doctrinales y jurisprudenciales acerca de esta compleja libertad. El interés para el jurista de todos estos aspectos excede al propio ámbito material de la enseñanza. Y es que la libertad de cátedra ostenta una compleja naturaleza jurídica, una polémica titularidad, un contenido singularmente *elástico* y modulable, al tiempo que impone una articulación jurídica extraordinariamente compleja con el resto de las libertades de la enseñanza. Por ello, la libertad de cátedra exige un tratamiento técnico que quizá no se dé con otros derechos y libertades; la autora cumple con creces estas exigencias *técnicas*, pues establece una atención cuidadosa de todas estas vertientes.

De entre los diferentes objetos de atención, resulta singularmente atractivo el que versa sobre el contenido –normal y esencial– de la libertad de cátedra. Es menester significar que uno de los caracteres que en mayor medida singularizan esta libertad resulta, precisamente, el que podría calificarse como su "elasticidad objetiva", es decir, la variabilidad casi absoluta del contenido de esta libertad. El haz de facultades que implica esta libertad se relativiza y modula radicalmente. Tales facultades quedan en completa dependencia de una amplia gama de elementos, entre los que puede citarse el nivel de enseñanza de que se trate, la edad del educando, la titulación del discente, la materia que se imparte, la naturaleza del centro educativo, el establecimiento por éste de un carácter propio, etc.

Pero a esta particularidad del contenido de la libertad de cátedra se añade otra íntimamente relacionada. Y es que no resulta en modo alguno sencillo determinar sobre qué actividades de las realizadas por el docente –actividad curricular, elaboración de programas, docencia, corrección de exámenes, etc.– recae la protección constitucional que confiere la libertad de cátedra. Sobre este aspecto el estudio de Rodríguez Coarasa incluye la línea seguida por nuestro alto Tribunal en Sentencias como la 217/1992 o la 179/1996, mediante las que el Tribunal ha excluido del contenido de la libertad de cátedra –en lo que a mi juicio constituye una censurable construcción jurídica– la facultad de autoorganización de la docencia, así como la facultad de examinar y evaluar.

Resulta idónea la mención que se hace en el libro de las irónicas palabras de Nieto, con las que el insigne profesor alude lo que podría calificarse como *libertinaje de cátedra*. Se hace referencia con ello al ejercicio de esta libertad que conlleva "alumnos que terminan la carrera con grandes lagunas y, al tiempo, repiten la misma materia en cuatro o cinco asignaturas. Pero el Catedrático está orgulloso de su libertad de cátedra, que defiende lo mismo frente a intromisiones ministeriales que frente a un control de la Facultad o del Departamento"¹¹.

Las anteriores consideraciones ponen, a mi juicio, de manifiesto un aspecto no particularmente subrayado por la doctrina: el de que a través del reconocimiento de las diferentes libertades de la enseñanza –y por lo que ahora nos concierne, de la libertad de cátedra– la Constitución reconoce y confiere la máxima protección a unas *finalidades objetivas* que entiende básicas para la educación y enseñanza del sistema democrático. Ciertamente es que tales finalidades se manifiestan y cobran vida a través de los distintos operadores del ámbito de la enseñanza, y en nuestro caso de la actividad del docente, pero ello no debe llevar a reconocer verdaderos derechos subjetivos en favor de éste. La Constitución garantiza y protege particularmente todas aquellas actividades del docente en tanto guarden directa relación con aquéllas finalidades.

Con ello se quiere decir que un análisis subjetivo de esta libertad no resulta positivo ni esclarecedor. Mejor que intentar advertir cuáles son las facultades protegidas por la libertad de cátedra, y su completa modulación en virtud de los elementos antedichos, puede resultar mucho más claro un análisis que se centre en una perspectiva objetiva, es decir, que atienda en qué medida pueden resultar afectadas las finalidades objetivas de esta institución. Así, lo que debe

¹¹ Alejandro NIETO: *La tribu universitaria*, Tecnos Madrid, 1984, citado por la autora en pág. 230. Esta resulta, a decir de Lozano, de la concepción "maximalista" de la libertad de cátedra: *cfr.* Blanca LOZANO: *La libertad de cátedra*, cit. pág. 10.

observarse es si la libertad y pluralidad del sistema educativo resulta afectada en cada situación concreta.

El quinto y último capítulo de *La libertad de enseñanza en España* analiza las libertades de la enseñanza en el ámbito de los centros privados. Se centra el estudio en el carácter propio o ideario a cuyo establecimiento están facultados estos centros. En primer lugar, la autora atiende la naturaleza y contenido de este derecho que, como es sabido, ha sido centro de las polémicas políticas en materia educativa. A continuación, se atiende la conflictividad del carácter propio en relación, básicamente, con la libertad de cátedra del docente, con particular atención a su ejercicio en las universidades privadas.

Destaca en este capítulo el tratamiento de la materia desde la consideración de los centros privados como "empresas ideológicas" o "empresas de tendencia". Desde esta perspectiva, supone una particular dificultad constitucional la posibilidad de establecer averiguaciones de índole personal respecto del docente a contratar, por cuanto sean contrarias a la libertad ideológica. Y es que la mera voluntariedad de quien pretende entrar en una relación laboral no puede obviar el valor objetivo conferido a la dignidad de la persona y sus derechos inalienables.

Cabe asimismo resaltar la atención conferida a la polémica selección y despido del profesorado en los centros concertados. En igual sentido, resulta del todo acertada la postulación en favor del reconocimiento legal de una cláusula de conciencia en favor del docente, paralela al reconocimiento constitucional de esta institución en relación con el ejercicio de la libertad de expresión e información. Es menester recordar, sin embargo, que la reciente LO 2/1997, de 19 de junio, se ha limitado al desarrollo legal de la cláusula de conciencia respecto del profesional de la información.

El libro concluye abordando la posibilidad de que la conducta del profesor al margen de su función docente pueda afectar su relación con el centro educativo privado. En esta materia, Rodríguez Coarasa parece coincidir con Lozano, quien afirma que la vida privada del docente sólo puede afectar al ideario en tanto resulte claramente incompatible con el mismo y, a la vez, concurra notoriedad y voluntariedad que lleven a trascender la vida privada del docente a su propia actividad educativa¹². Cabe, en este sentido, mencionar una reciente sentencia del Tribunal Constitucional, la 152/1997, relativa a un marco jurídicamente distinto –el militar, que, no obstante su disparidad con el de la enseñanza, guarda sorprendentes similitudes– en la que se otorgó el amparo a un capitán del ejército expulsado de esta institución por haber consentido el adulterio de su mujer; no obstante la concesión del amparo, se admitió la posibilidad de que la vida sexual privada pudiese afectar a su actividad profesional.

Llega pues el momento de concluir el presente comentario al libro de Rodríguez Coarasa. *La libertad de enseñanza en España* resulta una obra óptima para apreciar con claridad y dinamismo el pasado y el presente de este tema. Tanto su agradable lectura, como su relativa asepsia invitan a la reflexión y al posicionamiento sobre un ámbito tan interesante, jurídica y materialmente, como lo es el de las libertades en la enseñanza. Este ámbito, tal y como se ha indicado, parece haber vuelto a suscitar la atención de nuestra doctrina especializada en los últimos años. Este libro es un válido instrumento que hace acopio de los esfuerzos pasados y, sin duda, facilitará la consecución de futuras aportaciones, matices o perspectivas sobre la materia.

Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos

Manuel Salguero
(Ariel, Barcelona, 1997)

por ANA I. MARRADES PUIG

En "Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos" Manuel Salguero se propone exponer lo que –en sus propias palabras– es la triple configuración de la libertad de cátedra: como esfera de inmunidad y autonomía del profesor en la libre expresión del pensamiento con ocasión del ejercicio

¹²Vid. págs. 290 y ss. Asimismo, Blanca LOZANO: *La libertad de cátedra*, cit. págs. 297 y ss.; en concreto, véase la conclusión de esta autora en la pág. 302.

de la docencia (Estado de derecho); como dimensión objetivo-institucional o garantía de la ciencia, de la cultura, del pluralismo y del servicio público de la educación (Estado social); y como libertad participación o libertad inserta en una dimensión democrática (Estado democrático).

Según Salguero, la libertad de cátedra debería ser impulsada en esta triple configuración, pues una vez hecho esto el profesor podría dejar de ser un "mero administrador de conocimientos ya codificados para tornarse en sede crítica del proceso de transmisión del conocimiento".

Así pues el mérito de este libro reside no sólo en la clara estructura y aplicación de los matices necesarios al respecto de la libertad de cátedra, sino también –y muy especialmente– en la selección de los objetivos que con él el autor pretende "animar a todos los docentes a superar la tentación del desaliento y otras inhibiciones de la parálisis escéptica"

De entrada, resulta en extremo interesante la exposición histórica con la que comienza el capítulo primero, que arranca con varias consideraciones sobre el krausismo y la Institución Libre de Enseñanza, para continuar con el primer reconocimiento constitucional de la libertad de cátedra, pasar por el retroceso que supuso el periodo franquista, y llegar por último hasta el momento constituyente de 1978, en que esta libertad viene a ser consagrada en nuestra Carta Magna.

Pero lo más atractivo de la presente obra tal vez sean los interrogantes que el autor se plantea, y cómo los despeja.

En primer lugar, y respecto a los sujetos titulares del derecho, hay que centrar el análisis sobre de la interpretación extensiva que de los mismos ha propiciado el Tribunal Constitucional. Éste hace referir la libertad de cátedra a todos los docentes, sin discriminar según que lo que se enseña sea el resultado de la propia elaboración científica del profesor, o de lo investigado o creado por otros.

Por otro lado, se cuestiona si el *ius examinandi* pertenece o no al contenido de la libertad de cátedra, lo que equivale a plantear el interrogante de si ha de separarse la función de enseñar de la facultad de examinar. Si bien puede afirmarse que ésta última no forma parte del contenido esencial de la libertad de cátedra, sí atañe a los contenidos didáctico-pedagógicos que constituyen elementos básicos del ejercicio de dicha libertad, de modo que el autor cree que la evaluación forma parte –entraña el cierre lógico– de la función docente. Por ello, aunque sean jurídicamente escindibles, en la práctica la tarea docente y la facultad examinadora son una misma cosa, si acaso con la sólo excepción de los exámenes de selectividad, en donde se institucionaliza la separación entre enseñar y examinar.

Después de tratar el contenido y los sujetos del derecho, el autor se adentra en el análisis de los límites del mismo. En el capítulo quinto se desglosan aquéllos que derivan de los destinatarios directos del ejercicio de la libertad de cátedra, centrándose al final en la Constitución como límite específico.

Quedan por último los dos capítulos que cierran la obra, el sexto y séptimo, que resultan ser también los más extensos. En ellos, y después de haber analizado los elementos configurativos del derecho a la libertad de cátedra, Salguero se centra en la enseñanza primaria y secundaria, analizando los ámbitos del ejercicio de la libertad de cátedra a estos niveles, y la relación existente entre la misma y los signos de identidad de los centros de primaria y secundaria. En estos capítulos resalta su estudio sobre la estructura de los mencionados centros, centrándose en el capítulo sexto en especial en el Consejo escolar, el poder burocrático, y en la polémica en torno a los libros de texto.

En el último capítulo se analizan, finalmente, los caracteres que deben asistir a los centros públicos: la libertad de cátedra, la laicidad, la neutralidad y el pluralismo. A este respecto nos parece especialmente interesante el apartado que se dedica a la relevancia de la conducta del profesor fuera del centro docente. De manera inevitable, aquí confluyen el derecho individual a la privacidad con el de la entidad educativa a mantener inalterable su contenido ideológico. La posición mayoritaria establece un principio con el que difícilmente se puede disentir: el de la irrelevancia, *prima facie*, de la conducta extralaboral o vida privada del profesor, siquiera sea porque el principio de la relevancia implicaría asentar la relación laboral en la adhesión y en el sometimiento. A la vista del problema –y sin que de ningún modo, en opinión del autor, quede zanjado el tema– la mayoría propone unos criterios para discriminar la relevancia de las actividades del profesor en su vida privada en la labor educativa encomendada: la posible notoriedad, la naturaleza de estas actividades, y su intencionalidad. En definitiva la cuestión de fondo seguirá siendo el alcance de la obligación de respeto al ideario, punto este último que también es tratado por el autor en el mismo capítulo. La disconformidad con respecto al ideario (STC 47/1985) necesita exteriorizarse "en algunas de las actividades del centro". De ello se deduce que la conducta extralaboral sea *prima facie*, irrelevante: para que fuera relevante, hasta el punto de ser causa de despido, tendría que

RECENSIÓN libro de RODRIGUEZ COARASA, Cristina, Las libertades de la enseñanza, Tecnos, Madrid, 1998, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 22,

cumplir los mismos requisitos que la actividad profesional contraria al ideario. Y se citan a continuación un listado de casos interesantísimos que ejemplifican lo expuesto.

Hemos de terminar diciendo que la obra que el profesor Salguero nos presenta tiene la virtud de ser, a la vez que completa y técnicamente precisa, atractiva y de fácil lectura. Como ya hemos apuntado, su principal atractivo reside no ya en plantear y dar solución a un buen número de cuestiones de interés, sino también en dirigir sus objetivos a animar a los docentes a superar el desaliento que, en tantas ocasiones y después de muchos años de entrega la docencia, les afecta.