



UNIVERSIDAD  
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL  
PIRHUA

# LA DIMENSIÓN SUBJETIVA O DE LIBERTAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Luis Castillo-Córdova

Perú, 2004

FACULTAD DE DERECHO

Área departamental de Derecho

Castillo, L. (2004). La dimensión subjetiva o de libertad del derecho a la educación. *Persona y Derecho: revista de fundamentación de las instituciones jurídicas y de Derechos Humanos*, (50), 551-576.



Esta obra está bajo una [licencia](#)  
[Creative Commons Atribución-](#)  
[NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura

I. INTRODUCCIÓN. II HACIA UNA INTERPRETACIÓN UNITARIA DEL ARTÍCULO 27 CE. 1. *El genérico derecho a la educación como punto de partida*. 2. *La doble dimensión del genérico derecho fundamental a la educación*. 3. *Ventajas del punto de partida*. III. CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA COMO DIMENSIÓN SUBJETIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. 1. *Derecho a crear instituciones educativas, la libertad de cátedra y el derecho de los padres a elegir una determinada formación para sus hijos*. 2. *El derecho de elección del centro docente*. 3. *El derecho al ideario*. 4. *El respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes*. IV. VALORACIÓN FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN

En el pórtico de las cuestiones sustantivas concernientes al contenido jurídico del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza, se encuentra la referida al significado y alcance constitucional del artículo 27 CE. Se hace necesario encontrar criterios que permitan interpretar este artículo constitucional de modo que se eviten contradicciones o incoherencias entre los distintos incisos del mismo, y entre éstos y los incisos 1 y 2 del artículo 53 CE<sup>1</sup>. El principal de estos criterios es el considerar que todo derecho fundamental tiene un contenido jurídico constitucional que es determinable y que todo él vincula inmediatamente al Poder político; y que ese contenido constitucional tiene una doble dimensión: una dimensión subjetiva o de libertad y otra dimensión objetiva o prestacional.

Este criterio referido en general a los derechos fundamentales no se va a estudiar en este trabajo<sup>2</sup>. Lo que sí se intentará es explorar el alcance y significado sólo de la dimensión subjetiva o de libertad del derecho fundamental a la educación, con la finalidad de esbozar unas líneas que permitan definir en cada caso concreto esta parte de su contenido constitucional. Pero antes de ello, se planteará –con base en la jurisprudencia del TC acerca de la doble dimensión del contenido de los derechos fundamentales– una interpretación unitaria de los distintos dispositivos que conforman el artículo 27 CE, especialmente de aquellos que supongan una manifestación de las exigencias de libertad del derecho a la educación.

## II HACIA UNA INTERPRETACIÓN UNITARIA DEL ARTÍCULO 27 CE

### 1. *El genérico derecho a la educación como punto de partida*

Se puede considerar –como lo ha hecho el TC– que a pesar de lo que inicialmente podría hacer pensar los diez apartados en los que se divide el artículo 27 CE, ahí se contiene un único y genérico derecho: el derecho fundamental a la educación. En

<sup>1</sup> La principal cuestión que se plantea a este respecto es la posibilidad de armonizar la directa exigibilidad que el artículo 53 prevé para los derechos fundamentales como el derecho a la educación, el cual tiene una especial connotación prestacional.

<sup>2</sup> Sobre este tema se sugiere consultar SERNA, Pedro y TOLLER, Fernando. *La interpretación de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de los derechos*. La Ley, Buenos Aires, 2000. MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio Luis. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Cuadernos y Debates n° 65, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997. CASTILLO CÓRDOVA, Luis. *Acercas de la garantía del “contenido esencial” y de la doble dimensión de los derechos fundamentales*. En: “Revista de Derecho”, n° 3, Universidad de Piura, 2002.



efecto, el mencionado Tribunal ha declarado que “[l]a estrecha conexión de todos estos preceptos [los diez apartados del artículo 27 CE], derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso el derecho de todos a la educación, utilizando como expresión omnicomprendensiva la que el mencionado artículo emplea como fórmula liminar”<sup>3</sup>.

Si el derecho a la educación –considerado en términos generales o amplios– está recogido a lo largo del artículo 27 CE, entonces todos los contenidos jurídicos previstos en este dispositivo constitucional son elementos que de alguna manera forman parte del contenido constitucional del mencionado derecho genérico<sup>4</sup>. Pero una vez dicho y aceptado esto, inmediatamente se debe agregar que ésta consideración genérica del derecho a la educación “no permite olvidar, sin embargo, la distinta naturaleza jurídica de los preceptos indicados [los diez apartados del artículo 27 CE]”<sup>5</sup>, naturalezas jurídicas distintas que lejos de implicar la desnaturalización del contenido constitucional del derecho a la educación, terminan por definirlo más acabadamente, en tanto que involucran una serie de facultades referidas a los distintos sujetos de la relación educacional.

En efecto, si bien se incluyen en este precepto facultades y requerimientos de diversa naturaleza jurídica, no solamente no son contradictorios, sino que incluso son complementarios, en la medida que todos ellos se desprenden de una misma realidad: la educativa; y persiguen un mismo objetivo constitucional: el pleno desarrollo de la personalidad del estudiante, como lo dispone el artículo 27.2 CE.

## 2. *La doble dimensión del genérico derecho fundamental a la educación*

Afirmar que todos los derechos, libertades, garantías y competencias reconocidas a lo largo de los distintos apartados del artículo 27 CE forman parte de un genérico derecho a la educación, supone también admitir que se incluye a la libertad de enseñanza como contenido constitucional de ese derecho. ¿Qué significado tiene, pues, la referencia expresa a la libertad de enseñanza, y separada del derecho a la educación, en el apartado primero del artículo 27 CE? La respuesta a esta pregunta empieza con la afirmación de que la doctrina de la doble dimensión de los derechos fundamentales es aplicable también al derecho a la educación. Precisamente por eso es que el TC ha manifestado que ese genérico derecho a la educación “incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> STC 86/1985, de 10 de julio, f. j. 3.

<sup>4</sup> Para Barnes “[l]a regulación nuclear del derecho a la educación la encontramos en los párrafos primer y segundo del artículo 27 de la CE. Los demás preceptos pueden ser considerados como matizaciones o flecos –también constitucionales– de la esencia de este derecho fundamental”. BARNES VAZQUEZ, Javier, *La educación en la Constitución de 1978*. En: “Revista Española de Derecho Constitucional”, n° 12, 1984.

<sup>5</sup> STC 86/1985, cit. f. j. 3.

<sup>6</sup> Ibidem. La afirmación completa del TC ha sido la siguiente: “[l]a pretendida vulneración del principio de igualdad de que en este punto nos ocupamos se conecta así con una concreta reglamentación del sistema subvencional a la educación y, por consiguiente, su análisis requiere algunas precisiones sobre la relación que media

Si, como ha dicho el TC, los diez apartados del artículo 27 CE conforman el genérico derecho a la educación, y además todo derecho fundamental tiene reconocido una dimensión subjetiva o de libertad como una objetiva o prestacional, entonces se puede afirmar que cada uno de los derechos, libertades, garantías y competencias recogidas en el mencionado artículo constitucional encajará en alguna de las dos mencionadas dimensiones del derecho a la educación. Así, se puede considerar que las expresiones “libertad de enseñanza” y “derecho a la educación” con el que se abre el artículo 27 CE, aluden de modo general al ámbito de libertad y al ámbito prestacional del derecho genérico a la educación<sup>7</sup>. Esto supondrá, entonces, la posibilidad y hasta la necesidad de hablar del derecho a la educación tanto en sentido amplio o genérico como en sentido estricto.

En el mencionado sentido estricto se trataría de un derecho que se configura de modo independiente y complementario a la libertad de enseñanza. Esta interpretación se asienta en el artículo 27.1 CE que recoge el *derecho a la educación* inmediatamente antes de la *libertad de enseñanza*, colocando a uno y a otra en una misma posición jurídica, sin que se pueda desprender que ésta forma parte del contenido de aquel; y en una interpretación *contrario sensu* del criterio establecido por el TC, el cual al afirmar que la estrecha conexión entre los diez apartados del artículo 27 CE “autoriza a hablar (...) en términos genéricos (...) del derecho a la educación”<sup>8</sup>, permite, o al menos no prohíbe, una concepción en *términos no genéricos* del mismo derecho<sup>9</sup>.

---

sobre los distintos preceptos incluidos en el artículo 27 de nuestra Ley fundamental, pues mientras algunos de ellos consagran derechos de libertad (así, por ejemplo, apartados 1, 3 y 6), otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apartado 4), garantizan instituciones (apartado 10), o derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3 [4] ) o atribuyen, en relación con ello, competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apartado 8), o imponen mandatos al legislador (...). El derecho de todos a la educación (...) incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho”.

<sup>7</sup> De ahí que lleve plena razón Garrido Falla al momento de afirmar que “el hecho de que en un mismo precepto [artículo 27 CE] se obligue al Estado, en relación con una misma materia, *a hacer y a abstenerse* [derecho a la educación y libertad de enseñanza] no debe interpretarse, obviamente, como una incongruencia constitucional: significa, ni más ni menos, la expresión de lo que, en síntesis quiere decir el artículo 1.º de la Constitución al definir simultáneamente al Estado español como ‘un Estado social y democrático de derecho’”. GARRIDO FALLA, Fernando. *Comentarios a la Constitución española*. 2º edición, Civitas, Madrid 1985, p. 545.

<sup>8</sup> STC 86/1985, cit., f. j. 3.

<sup>9</sup> Al abordar el estudio del derecho a la educación la doctrina lo suele diferenciar claramente de la libertad de enseñanza, e incluso llega a contraponerlo a ella; y tratándolo de manera distinta, termina por configurarlos de modo autónomo, sin incluir la libertad de enseñanza como parte del contenido del derecho a la educación. Esta dicotomía derecho a la educación – libertad de enseñanza acaso sea producto de “que a lo largo de la historia constitucional española, cuando la educación se reivindica como un derecho generalizado de los ciudadanos se hace en detrimento de la libertad de enseñanza, desde una concepción de la educación como servicio público en sentido jurídico estricto (como monopolio estatal de la actividad) y condicionado por el enfrentamiento político entre la Iglesia y el Estado. Y se puede concluir que ambos



Con lo cual, la afirmación del TC sobre la concepción genérica del derecho a la educación, no carece de trascendencia jurídica; sino que, en primer lugar, exige a la vez que posibilita una interpretación unitaria de todos y cada uno de los apartados del artículo 27 CE, de modo que queden superadas todas las posibles ambigüedades o incoherencias que se hayan podido filtrar en su texto como consecuencia del consenso político habido en su aprobación<sup>10</sup>; y, en segundo lugar, posibilita una aplicación coherente de la doctrina del TC acerca de la doble dimensión de los derechos fundamentales.

Por tanto, el punto sobre el cual se ha de edificar una construcción hermenéutica del contenido constitucional del derecho (genérico) a la educación recogido a lo largo de los distintos incisos del artículo 27 CE, es la consideración del mismo como un derecho fundamental con un ámbito subjetivo constituido por la libertad de enseñanza y un

---

derechos, cuando no han sido simultáneamente desconocidos, se han planteado como excluyentes, simbolizando, en alguna medida, el agrio conflicto entre poder temporal y poder espiritual”. FERNÁNDEZ–MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución Española*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 18.

<sup>10</sup> De entre las desventajas del texto del artículo 27 CE se suele resaltar el menoscabo que su carácter abierto supuso para una adecuada y coherente interpretación del alcance de los derechos y/o libertades que el referido artículo constitucional reconocía, lo que por tanto, no favorecía a su plena y efectiva normatividad. De ahí que autores como Sánchez Agesta se hayan mostrado particularmente críticos al momento de valorar el consenso que supuso el artículo 27 CE, en la medida que –según el referido autor–, “[a] la Constitución de 1978 ha llegado esa tensión histórica entre la enseñanza pública y privada, que se ha resuelto con un compromiso confuso (...) En todo caso hay que partir de este precepto un poco desordenado y confuso que es el artículo 27 [CE]”. SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Sistema político de la Constitución Española de 1978: ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*. 5ª edición, Edersa, Madrid, 1987, p. 160 – 161. También es particularmente crítico Fernández Segado, para quien el artículo 27 CE es un artículo “muy extenso, realmente confuso y cuyos enunciados no siempre respondían a una unidad de objetivos”. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Dykinson, Madrid, 1992, p. 341. Expósito también manifiesta una valoración negativa al consenso alcanzado en la aprobación del artículo 27 CE debido a que las consecuencias que se han generado “no serían tan ventajosas como en un principio podrían esperarse”. EXPOSITO, Enriqueta. *La libertad de cátedra*. Tecnos, Madrid, 1995, p. 112. Sin compartir totalmente los calificativos de desordenado y confuso que se atribuye al texto del artículo 27 CE, no se debe dejar de mencionar y reconocer que el acuerdo de las fuerzas políticas trajo como consecuencia un texto sino ambiguo y contradictorio, sí al menos poco claro y complejo. Las posibles enmiendas dirigidas en el sentido de mejorar técnicamente su redacción y con ello el entendimiento de lo constitucionalmente protegido y garantizado, tuvieron que ceder ante el riesgo de quebrantar el consenso tan difícilmente conseguido. Dirá Sánchez Agesta que “todos los esfuerzos realizados en el Congreso y en el Senado para aclarar su contenido resultaron inútiles, porque los dos partidos mayoritarios consideraron este artículo como intocable por estimar que era la quintaesencia del consenso”. SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Sistema político de...* Ob. cit., p. 161. En esta línea debe asumirse la crítica formulada por Embid Irujó para quien “los defectos [del artículo 27] había que buscarlos en su elaboración, en la rigidez con que los parlamentarios aplicaron la doctrina consensual, pues modificaciones que llevaban consigo una evidente mejora técnica fueron incapaces de prosperar dado que se rompía, según los defensores del texto, el consenso difícilmente logrado. En la rigidez, en la falta de flexibilidad [con la que los parlamentarios aplicaron la doctrina consensual] radican los defectos que no lo son del precepto sino de su entorno histórico, parlamentario”. EMBID IRUJÓ, Antonio. *Las libertades en la enseñanza*. Tecnos, Madrid, 1983, p. 181.

ámbito objetivo constituido por el derecho a la educación en sentido estricto<sup>11</sup>, ámbitos estrechamente relacionados<sup>12</sup> y que –como ya se indicó– tienden a complementarse.

Consecuentemente, se hace indiscutible que de esta manera se verifique el ingreso del valor libertad en el sistema educativo<sup>13</sup>; lo cual a su vez supondrá la exigencia de que toda la actividad educativa debe necesariamente desenvolverse en un ámbito de libre ejercicio de los derechos de los distintos sujetos del sistema educativo<sup>14</sup>. El otro gran principio –el principio de igualdad– se materializa a través del derecho a la educación en sentido estricto que se recoge en la primera parte del artículo 27.1 CE, y que constituye el ámbito social o prestacional del derecho genérico a la educación<sup>15</sup>, al cual no se hará referencia en este trabajo.

<sup>11</sup> En la doctrina también se ha reconocido un doble ámbito al derecho a la educación. Así, Martínez López–Muñiz ha escrito que el derecho a la educación, “[e]n su primaria dimensión como derecho de libertad, se instala, desde luego, desde los derechos civiles y políticos como ámbito de decisión personal y familiar que debe quedar protegido de imposiciones e injerencias abusivas de terceras personas y en particular de los poderes públicos (...). Su carácter además de derecho prestacional (...) reafirma su importancia como derecho civil y político, en razón de su relevancia para la generalización de una mejor capacitación ciudadana para el ejercicio libre y responsable de los derechos de representación y de participación política”. MARTÍNEZ LOPEZ–MUNÍZ, José Luis. *El derecho a la educación en los instrumentos internacionales*. En: FERNÁNDEZ, Alfredo (ed), “Hacia una cultura de los derechos humanos. Un manual alternativo de los derechos fundamentales y del derecho a la educación”, Universidad de verano de derechos humanos y del derecho a la educación, Ginebra, 2000, p. 171. Rubio Llorente parece aproximarse también a este entendimiento del derecho a la educación al calificarlo de híbrido porque “es, a la vez, un ‘derecho de libertad’ (derecho a impartir educación o a recibirla y escoger la que se desea recibir), y un ‘derecho económico–social’, un derecho a recibir del Estado (o de los entes públicos) una prestación determinada”. RUBIO LLORENTE, Francisco. *Constitución y educación*. En: “Constitución y economía”. Edersa, Madrid, 1977, p. 103.

<sup>12</sup> STC 337/1994, de 23 de diciembre, f. j. 9.

<sup>13</sup> Lleva razón Climent Barberá cuando afirma que “[l]a Constitución española establece, con la expresión ‘se reconoce la libertad de enseñanza’, como derecho fundamental esta libertad en el plano educativo; en suma, establece el principio de libertad aplicada a todo el campo de la enseñanza, considerado en su más amplia y general expresión. La anterior declaración constitucional conforma la síntesis expresiva de un principio constitucional que puede recibir con toda propiedad la denominación de principio de libertad de enseñanza”. CLIMENT BARBERÁ, Juan. *La libertad de creación de centros docentes en la enseñanza superior*. En: ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coord). “Diez años de régimen constitucional”. Tecnos, Madrid, 1989, p. 192.

<sup>14</sup> De los Mozos afirma con acierto que “[e]l sentido de la unión sistemática del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza del artículo 27–1 de la Constitución se encuentra, precisamente, en el fundamento del derecho a la educación en libertad, es decir, en la justificación del principio de libertad en la enseñanza”. DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel. *Educación en libertad y concierto escolar*. MONTECORVO S. A., Madrid, 1995, p. 44. Por lo demás, los valores constitucionalmente reconocidos (como el de libertad) no son tutelables como tales en vía de recurso de amparo ante el TC, sino que lo será a través de derechos (como la libertad de enseñanza) que sean sus proyecciones: “[e]s indudable que muchos de los derechos fundamentales y libertades públicas tutelables en amparo son proyecciones del valor libertad, pero sólo estas proyecciones concretas crean derechos amparables en ésta vía procesal”. STC 120/1990, de 27 de junio, f. j. 4.

<sup>15</sup> Así Climent Barberá ha hecho notar la distinta significación de la libertad de enseñanza y del derecho a la educación según la posición de sus titulares: “[e]n el caso



Así pues, se debe afirmar que tanto el principio de libertad como el principio de igualdad, deben estar vigentes de modo complementario en el concreto sistema educativo que, en aplicación del artículo 27 CE, se implemente en un momento determinado<sup>16</sup>.

### 3. *Ventajas del punto de partida*

Son muchas las ventajas que ofrece tomar como punto de partida un genérico derecho a la educación. En primer lugar, se trata de una interpretación que ha sido propuesta y es avalada –como se tuvo oportunidad de mencionar– por el mismo criterio jurisprudencial del TC. En segundo lugar, la concepción genérica es lo suficientemente precisa y completa como para ayudar eficazmente no sólo a identificar el alcance de las concretas facultades que engloba el derecho a la educación, evitando así eventuales equívocos o imprecisiones, sino también como para ayudar a la efectiva solución de los distintos casos conflictivos que se puedan presentar. Y es precisa y completa tanto porque tiende a involucrar todas las facultades que el fenómeno educativo supone en cada uno de sus distintos sujetos, como por involucrar los dos ámbitos (el de libertad y el prestacional) presentes en ese fenómeno.

En tercer lugar, un punto de partida como el indicado lleva el agregado de esa visión de conjunto y estrecha unidad de las distintas libertades y derechos (manifestación ya del ámbito subjetivo ya del objetivo) que como facultades reconocidas a los distintos sujetos del sistema educativo, están llamadas a ser ejercidas de manera complementaria y armoniosa, justamente para conseguir el objeto constitucional de la educación consistente en el logro del pleno desarrollo de la personalidad del estudiante.

Será precisamente esa unidad de objeto lo que de alguna manera permita hablar de naturalezas jurídicas distintas pero no enfrentadas o contradictorias cuando haya que referirse a esas facultades que, en forma de derechos y libertades, son reconocidas en el artículo 27 CE. Consecuentemente, sobre la base de la mencionada unidad, serán falsos (o en todo caso controlables) los riesgos tanto de desnaturalización y vaciamiento de contenido como de relativización o ineficacia en los efectos y alcance del derecho a la

---

del derecho a la educación, los ciudadanos se encuentran en una posición, respecto de los poderes públicos, de exigir y obtener de éstos unas enseñanzas que cubran sus necesidades educativas; en el caso del principio de libertad de enseñanza, son los ciudadanos los que pueden enseñar y con ello exigir y obtener de los poderes públicos el respeto al libre ejercicio de la actividad educativa. La diferente posición de ambos principios respecto de los titulares de los derechos y deberes fundamentales en que se concretan los mismos, es decir, ante los ciudadanos, lleva a su vez a una diferente posición de los poderes públicos en relación con estos principios constitucionales. Cuando del principio al derecho a la educación se trata, los poderes públicos se encuentran en una posición activa respecto del campo común de la enseñanza”. CLIMENT BARBERÁ, Juan. *La libertad de creación de centros docentes en la enseñanza superior*. En: ALVAREZ CONDE, Enrique (coord). “Diez años de régimen constitucional”. Tecnos, Madrid, 1989, p. 196.

<sup>16</sup> Para Fernández–Miranda, el artículo 27 CE “viene a definir que éste [el derecho a la educación], como instrumento de igualdad y justicia, ha de realizarse en un sistema educativo presidido por los principios de libertad y pluralismo”. FERNANDEZ–MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. *De la libertad...* Ob. cit., p. 18.

educación que una concepción genérica parece suponer para algunos autores<sup>17</sup>. Esta visión de conjunto y de convivencia armoniosa de los distintos derechos y libertades que trae consigo el genérico derecho a la educación, no sería posible si se define la libertad de enseñanza como una realidad distinta y hasta contrapuesta al derecho a la educación en sentido estricto, o viceversa<sup>18</sup>.

Así, cuando en este trabajo y en adelante se emplee la expresión “derecho a la educación” se significará una concepción amplia del mismo (y por tanto inclusiva de la libertad de enseñanza)<sup>19</sup>, si no se menciona expresamente lo contrario. Esto no significa en modo alguno confundir dos realidades distintas. Mas bien significa definir el derecho a la educación como un todo, que va a suponer una serie de facultades, cada una de ellas plenamente identificada, y además agrupadas ya sea en el ámbito prestacional o en el de libertad del derecho a la educación, en uno y otro caso, llamadas a coexistir pacíficamente.

Por todo ello, no se trata de un modo de interpretar simplemente teórico, sin ninguna utilidad o repercusión práctica. Por el contrario, esta interpretación que se propone ayudará a no concebir la libertad de enseñanza en posición de conflicto con el derecho a la educación, ni las facultades que aquella supone como realidades contrapuestas entre sí. Sino que favorece y posibilita interpretar las distintas libertades y derechos educativos, como realidades unitarias y complementarias

## II. CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA COMO DIMENSIÓN SUBJETIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

### 1. *Derecho a crear instituciones educativas, la libertad de cátedra y el derecho de los padres a elegir una determinada formación para sus hijos*

Corresponde ahora abordar el estudio del contenido de la libertad de enseñanza o lo que es lo mismo, del contenido del ámbito subjetivo o dimensión de libertad del derecho a la educación reconocido a lo largo del artículo 27 CE. La norma

<sup>17</sup> Así por ejemplo, García Torres y Jiménez Blanco han afirmado que “es lícito el uso lingüístico de la expresión ‘derecho a la educación’ a condición de no olvidar su exclusiva pertenencia a la retórica (un simple *modus loquendi*) que oculta la más completa diversidad de ‘naturalezas jurídicas’ (deberes, derechos de libertad y de prestación, garantías institucionales, mandatos al legislador, atribución de competencias a los poderes públicos)”. GARCÍA TORRES Jesús y JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio. *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*. Cuadernos Civitas, Madrid, 1986, p. 51.

<sup>18</sup> A diferencia de lo que ha interpretado el TC, parte de la doctrina propone no sólo diferenciar el contenido del derecho a la educación del de la libertad de enseñanza, sino que además plantea uno y otro contenido sobre la base de un tratamiento autónomo del referido derecho y de la referida libertad, de modo que ésta no aparece como parte integrante de aquel. Por todos, FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. *De la libertad...* Ob. cit., p. 33 y ss.

<sup>19</sup> Así también De los Mozos, quien partiendo del interés social de la educación, ha terminado por “deducir (...) la libertad de enseñanza como exigencia del derecho fundamental a la educación”. DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel. *Educación en libertad...* Ob. cit., p. 43.



constitucional por sí misma no aclara de manera expresa acerca del contenido de la libertad de enseñanza, pues simplemente se ha limitado a reconocerla de manera general: “se reconoce la libertad de enseñanza”, dice el artículo 27.1 CE.

Sin embargo, si se parte tanto del hecho que la libertad de enseñanza es la manifestación del valor libertad en el sistema educativo o, dicho en otros términos, que la libertad de enseñanza constituye la dimensión subjetiva del derecho a la educación; así como del hecho que las distintas libertades o derechos reconocidos en el artículo 27 CE terminan por reconducirse o al ámbito prestacional o al ámbito de libertad del derecho a la educación, se puede intentar determinar cuales de los referidos derechos o libertades garantizan un contenido propio de libertad. En este intento, es de provecho el pronunciamiento del TC por el que afirma que “la libertad de enseñanza (...) implica de una parte, el derecho a crear instituciones educativas (artículo 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan (artículo 20.1.c). Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (artículo 27.3)”<sup>20</sup>.

Por tanto, el contenido del ámbito de libertad del derecho a la educación (libertad de enseñanza) está formado por las libertades reconocidas en los artículos 20.1 c, 27.3 y 27.6, todos de la CE. Así que, a diferencia de la concepción tradicional de libertad de enseñanza entendida simplemente como la libertad de creación de centros docentes y consecuentemente la libertad de dotarles de un determinado ideario<sup>21</sup>, se le debe concebir como conformada por la ya citada libertad de creación de centros docentes, el derecho de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté

---

<sup>20</sup> STC 5/1981, de 13 de febrero, f. j. 7. Por otro lado se debe recordar con Begué Cantón que “[l]a libertad de enseñanza se introduce en el texto constitucional (...) con la finalidad de recuperar el consenso en la redacción del art. 27 C. E. Y cuando ya se había constitucionalizado la libertad de creación de centros docentes, la libertad de cátedra y la libertad de los padres para elegir la formación religiosa y moral de sus hijos”. BEGUÉ CANTÓN, Gloria. *Libertad de enseñanza*. En: “XII Jornadas de estudio. Los derechos fundamentales y las libertades públicas (I)”, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992, p. 1214.

<sup>21</sup> Así ha afirmado González del Valle: “[p]asemos al tema de la libertad de enseñanza, por la que se entiende comúnmente –y así lo hace nuestra constitución en su art. 27– la libertad de los ciudadanos para crear centros docentes y darles la orientación que deseen”. GONZÁLEZ DEL VALLE, José. *Libertad de cátedra y libertad de enseñanza en la legislación española*. En: “Persona y Derecho”, n° 8, 1981, p. 319.

de acuerdo con sus propias convicciones<sup>22</sup>, y la libertad de cátedra, optándose así por una definición de carácter descriptivo<sup>23</sup>.

## 2. *El derecho de elección del centro docente*

Pero el contenido de la libertad de enseñanza no se agota con ese triple componente de libertad. En efecto, el criterio jurisprudencial del TC, la legislación de desarrollo constitucional y la doctrina en general, también incluyen dentro del contenido jurídico de la libertad de enseñanza al menos otros tres derechos: el derecho de elección del centro docente en el que se desea recibir enseñanza, el derecho del titular del centro privado a dirigirlo, y dentro de este derecho la libertad de dotarlo con un carácter propio, y el respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes. Veamos las razones que pueden ser presentadas para defender la inclusión de cada uno de estas tres facultades como contenido de la libertad de enseñanza o como contenido del ámbito subjetivo o de libertad del derecho a la educación.

Respecto del primero de los mencionados derechos, el TC ha manifestado que “es obvio que la elección de centro docente [es] un modo de elegir una determinada formación religiosa y moral”<sup>24</sup>. Manifestación que hace luego de admitir que “[e]l derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el artículo 27.3 de la Constitución, es distinto del derecho a elegir centro docente que enuncia el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”<sup>25</sup>.

De esta afirmación del TC se obtiene dos razones en orden a fundamentar la inclusión del derecho de elegir centro docente dentro de la libertad de enseñanza. Primera, la relación estrecha que se puede advertir entre el derecho de los padres a elegir una determinada formación religiosa y moral para sus hijos (facultad que ya se concluyó antes, forma parte de la libertad de enseñanza) y el derecho a elegir centro docente. En efecto, el modo de hacer efectivo el ejercicio de aquel derecho y, por tanto, la manera de darles la posibilidad a los padres de que escojan una determinada formación moral o religiosa para sus hijos, es ofreciéndoles a la vez la oportunidad de elegir un

<sup>22</sup> En lo que respecta al derecho de los padres, el TC ha negado que éstos tuviesen el derecho a que sus hijos reciban una educación en una lengua determinada: “ninguno de sus apartados [del artículo 27 CE], ni aisladamente considerados ni analizados a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Convenios Internacionales sobre la materia, permite incluir ‘como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el centro docente público de su elección (...). El derecho a elegir Centros de educación obligatoria en que ésta se imparta en una determinada lengua es un derecho de configuración legal”. STC 19/1990, 12 de febrero, f. j. 4.

<sup>23</sup> Cfr. NOGUEIRA SORIANO, Rosario. *Principios constitucionales del sistema educativo español*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988, p. 82.

<sup>24</sup> STC 5/1981, cit., f. j. 8.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



determinado centro en el cual educar a sus hijos<sup>26</sup>. Y segunda, el hecho que –como bien lo ha recordado el TC– se trata de un derecho recogido en una norma internacional (artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales)<sup>27</sup>, y que en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 CE, puede fácilmente trasladarse al ordenamiento jurídico español<sup>28</sup>.

Por lo demás, si se acepta que constitucionalmente está prevista la obligación de hacer efectivo el principio de libertad en el seno del sistema educativo (como ya se argumentó), y que como consecuencia de esa vigencia efectiva del principio de libertad –entre otras cosas– se deriva la libre creación de centros, entonces no hay inconveniente para afirmar y aceptar que existe también la libertad de elección del centro docente en el que se han de cursar los estudios, como una manifestación de la libertad de enseñanza<sup>29</sup>. No es posible defender la libertad de creación de centros docentes, si a la vez no se defiende la libertad de elección del centro donde se desea cursar los estudios. Carece de sentido propugnar la efectiva vigencia del primero, sin a la vez promover el ejercicio del segundo; pues la razón de ser del primero está justamente en favorecer la pluralidad en el sistema educativo a través del ofrecimiento de una pluralidad de posibilidades de elección a los educandos y/o a sus padres, según corresponda.

Asimismo, el derecho a la elección de centro de enseñanza no significa de modo alguno el derecho subjetivo a una plaza en el centro de preferencia de los padres o estudiantes. Es decir, el hecho de poder elegir entre un centro de enseñanza y otro no supone de modo necesario el acceder a una plaza en el centro elegido, pues por una exigencia

<sup>26</sup> Para Musoles, “[u]na de las facultades dimanantes del derecho docente de los padres es la posibilidad de elegir centro en el panorama plural español”. MUSOLES, María Cruz. *El derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos en la legislación española*. En: “Actualidad Administrativa”, n° 13, abril 1988, p. 716.

<sup>27</sup> El mencionado precepto establece que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

<sup>28</sup> En concordancia con esto, el artículo 4.b de la LODE (Ley orgánica 8/1985 de 3 de julio, Ley reguladora del derecho a la educación), establece que “[l]os padres o tutores, en los términos que las disposiciones legales establezcan, tienen derecho: b) A escoger centro docente distinto de los creados por los poderes públicos”. Y el artículo 20.1 de la LODE dispone que “[u]na programación adecuada de los puestos escolares gratuitos, en los ámbitos territoriales correspondientes, garantizará tanto la efectividad del derecho a la educación como la posibilidad de escoger centro docente”.

<sup>29</sup> Autores como Embid Irujo, no consideran este derecho como parte de la libertad de enseñanza, sino más bien como “parte del haz de derechos que puedan tener los padres en las condiciones legales que se determinen, (...) nunca [podrá] ser emanación de la libertad reconocida en el artículo 27.1 CE”. EMBID IRUJO, Antonio. *La enseñanza privada en España: consideraciones sobre su problemática actual en el marco de la política europea sobre educación*. En: “Revista de Administración Pública”, n° 142, enero – abril 1997, p. 87. Por otra parte, hay quienes diferenciando el derecho a la educación de la libertad de enseñanza, y asumiéndolos como dos derechos distintos y autónomos colocan el derecho de elección de centro como parte del contenido esencial del derecho a la educación. Cfr. MARTÍNEZ LOPEZ–MUNIZ, José Luis. *La educación en la Constitución Española (Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza)*. En: “Persona y Derecho”, n° 6, 1979, ps. 246–248.

elemental de ordenación del sistema educativo, el acceso efectivo deberá estar sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos, siempre y cuando –evidentemente– estos no sean discriminatorios o impidan la concreción material del principio de pluralidad en el sistema educativo.

Así, cuando en un centro determinado la demanda de plazas de estudio demandadas sobrepase el número de las plazas ofertadas, la admisión de los alumnos tanto si se trata de centros públicos (artículo 20 LODE) como centros concertados (artículo 53 LODE), quedará sujeta a los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro<sup>30</sup>. Mientras que para el caso de los centros privados rige el principio de autonomía para establecer los requisitos de admisión, evidentemente sin quebrantar mandatos constitucionales ni legales<sup>31</sup>. De la misma forma ocurre en los centros universitarios, respecto de los cuales el estudiante tiene derecho al estudio en la universidad de su elección (artículo 46.2.a LOU)<sup>32</sup>, ajustándose a los procedimientos de admisión que cada Universidad prevea, que deberán adecuarse a los principios de igualdad, mérito y capacidad (artículo 42.3 LOU).

### 3. *El derecho al ideario*

Igualmente, dentro del ámbito de libertad que se debe reconocer al derecho a la educación, se inserta el derecho que tiene el fundador de un centro privado de enseñanza a dirigirlo y, consecuentemente, el derecho de dotarle de lo que se ha dado en denominar carácter propio o ideario. A este respecto, el TC ha declarado que “[c]on respecto al titular del Centro, es forzoso reconocer la existencia de un derecho de los titulares de Centros docentes privados a la dirección de los mismos, derecho

<sup>30</sup> El artículo 20.2 de la LODE dispone que “[l]a admisión de los alumnos en los centros públicos, cuando no existan plazas suficientes, se regirá por los siguientes criterios prioritarios: rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro. En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento”. Mientras que el artículo 53 LODE establece que “[l]a admisión de alumnos en los centros concertados se ajustará al régimen establecido para los centros públicos en el artículo 20 de esta Ley”. El primero de los mencionados artículos fue impugnado ante el TC cuando la actual LODE era aún un proyecto de ley, alegando que vulneraba el derecho de los padres a elegir un determinado centro docente para sus hijos. El TC fue de la opinión que la disposición no era inconstitucional, y que “sin necesidad de entrar en el análisis del contenido del derecho indicado a la elección de Centro, más bien podría decirse que tal derecho se ve reforzado por las disposiciones impugnadas, al establecer criterios objetivos que impiden, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria por parte de los Centros públicos y concertados”. STC 77/1985, de 27 de junio, f. j. 5.

<sup>31</sup> En el artículo 25 de la LODE se dispone que “[d]entro de las disposiciones de la presente ley y normas que la desarrollen, los centros privados no concertados gozarán de autonomía para (...) determinar el procedimiento de admisión de alumnos (...)”.

<sup>32</sup> Ley orgánica 6/2001 de 21 de octubre, Ley orgánica de universidades.



incardinado en el derecho a la libertad de enseñanza de los titulares de dichos Centros”<sup>33</sup>.

Nuevamente, el mencionado Tribunal acude a los tratados internacionales para justificar su inclusión en el ordenamiento jurídico español, al declarar que “[a]parte de que el acto de creación o fundación de un Centro no se agota en sí mismo, sino que tiene evidentemente un contenido que se proyecta en el tiempo y que se traduce en una potestad de dirección del titular, cabe recordar que el cuarto y último párrafo del art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 ratificado por España, señala expresamente que ‘nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares para establecer y dirigir instalaciones de enseñanza’ incluyendo así el concepto de ‘dirección’ en un texto con el valor interpretativo que le atribuye el art. 10, núm. 2, de la C. E.”<sup>34</sup>. Por tanto, se trata de un derecho que no es simplemente de configuración legal, sino que tiene una efectiva cobertura constitucional<sup>35</sup>.

Pues bien, el derecho a establecer un determinado ideario en el centro y a que se respete el mismo, formará parte del llamado por el TC como “contenido esencial” del derecho de dirección: “[e]l contenido esencial del derecho a la dirección puede precisarse, de acuerdo con la doctrina de este TC –Sentencia 11/1981(...), tanto desde el punto de vista positivo como desde una delimitación negativa. Desde la primera perspectiva, implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de Estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del Profesorado. Desde el punto de vista negativo, ese contenido exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección”<sup>36</sup>.

De esto se desprende que “el titular no puede verse afectado por limitación alguna que, aun respetando aparentemente un suficiente contenido discrecional a sus facultades decisorias con respecto a las materias organizativas esenciales, conduzca en definitiva a

---

<sup>33</sup> STC 77/1985, cit., f. j. 20. Aunque no ha faltado quienes lo coloquen como manifestación de otro derecho. Es el caso de Ibán, Prieto y Motilla, quienes consideran el derecho al ideario como manifestación de la libertad religiosa. Estos mismo autores consideran el derecho de los padres a elegir una determinada formación religiosa para sus hijos, también como una manifestación de la libertad religiosa. Cfr. IBAN, Iván; PRIETO SANCHIS, Luis; MOTILLA DE LA CALLE, Agustín. *Derecho Eclesiástico*. McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 122.

<sup>34</sup> STC 77/1985, cit., f. j. 20.

<sup>35</sup> En el mismo sentido se ha manifestado Begué Cantón, al afirmar que “[e]l derecho de los titulares de los centros a establecer un ideario, aún cuando no aparezca reconocido constitucionalmente, no es un derecho de configuración legal, sino un derecho con directa cobertura constitucional”. BEGUÉ CANTÓN, Gloria. *Libertad de enseñanza...* Ob. cit., p. 1221.

<sup>36</sup> STC 77/1985, cit., f. j. 20.

una situación de imposibilidad o grave dificultad objetiva para actuar en sentido positivo ese contenido discrecional”<sup>37</sup>.

Pero, si bien el derecho a dotar al centro privado de un determinado carácter propio o ideario forma parte del derecho a la dirección del centro, ninguno de estos se entendería sin el previo reconocimiento de la libertad de creación de centros docentes<sup>38</sup>. De esta manera, en sentido estricto “[e]l derecho que el artículo 34 LOECE<sup>39</sup> [actual artículo 22 LODE] reconoce a los titulares de los centros privados para ‘establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución’ forma parte de la libertad de creación de centros, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a estos de un carácter u orientación propios”<sup>40</sup>. Este derecho, en la medida que posibilita que el titular de un centro privado dote de un determinado contenido ideológico la formación que intenta ofertar a través de la creación del centro docente, es consecuencia directa del mismo derecho a la creación del centro y, por tanto, inserto dentro del campo de libertad de enseñanza o ámbito de libertad del derecho a la educación<sup>41</sup>.

#### 4. *El respeto a la libertad de conciencia de los estudiantes*

También como una consecuencia necesaria de un derecho ya reconocido y que es manifestación de la libertad de enseñanza, me refiero al derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones, está el derecho a la libertad de pensamiento o de conciencia de los estudiantes o, lo que es lo mismo, la prohibición de manipulación ideológica en los estudiantes (artículo 16.1

<sup>37</sup> Ibidem. Continuará diciendo el TC que “[p]or ello, si bien cabe, en su caso, limitaciones a tal derecho de dirección, habría de dejar a salvo el contenido esencial del mismo a que nos acabamos de referir. Una de estas limitaciones es la que resulta de la intervención estatal, respaldada constitucionalmente por el art. 27, núm. 9, de la C. E., para el caso de Centros con respecto a los cuales los poderes públicos realizan una labor de ayuda, particularmente a través de la financiación total o parcial de la actividad, al disponer que ‘los poderes públicos ayudarán a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca’ con lo que, a salvo, repetimos, lo arriba dicho sobre el contenido esencial del derecho en cuestión, supone la posibilidad de establecer condicionamientos y limitaciones legales del mismo respecto a dichos Centros”. Ibidem.

<sup>38</sup> Así, incluso, el TC ha llegado a afirmar –aunque indirectamente– que lo que en realidad está reconociendo el artículo 27.6 CE es no sólo el derecho a la creación de centros de enseñanza, sino también a su dirección: “[n]o cabe duda alguna de que la facultad de seleccionar al profesorado que se estime más idóneo forma parte del derecho a crear y dirigir Centros docentes que nuestra Constitución consagra”. STC 77/1985, cit., f. j. 24.

<sup>39</sup> LOECE: Ley orgánica 5/1980 de 19 de junio, Ley reguladora del estatuto de centros escolares. Derogada por la LODE.

<sup>40</sup> STC 5/1981, cit., f. j. 8.

<sup>41</sup> Begué Cantón ha afirmado que, “[e]s un derecho [el derecho de los titulares de los centros privados a establecer un ideario] que no deriva del art. 27.3 de la Constitución, sino de la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6 C.E.), como una proyección del principio de libertad de enseñanza reconocido en el art. 27.1 principio que supone la libre transmisión del saber y, en consecuencia, no sólo el pluralismo de centros sino también de opciones educativas”. BEGUE CANTÓN, Gloria. *Libertad de enseñanza...* Ob. cit., p. 1221.



CE). El respeto al derecho de los padres que han optado por una determinada orientación ideológica en la educación de sus hijos, o que no han optado por ninguna en particular, exige de modo necesario que la actividad educativa que proporcione el educador se ajuste a lo ofertado por el centro de enseñanza como contenido ideológico. De modo que cualquier no ajustamiento al mismo (explícito o implícito) en tanto quebrante la libertad de conciencia de los estudiantes, o que configure manipulación ideológica del estudiante, quebranta también el derecho de los padres para optar por una determinada formación religiosa y moral de sus hijos.

Por tanto, el respeto al derecho de los padres a que sus hijos reciban una determinada formación religiosa y moral, necesariamente exige la ausencia de toda práctica de manipulación ideológica. La libertad de pensamiento o prohibición de manipulación ideológica está también íntimamente ligado con la libertad del titular del centro a establecer un determinado ideario, de modo que incluso podría ocurrir –en determinadas circunstancias– que el no ajustamiento –por ejemplo– por parte del docente al ideario, pueda no sólo significar una vulneración de la libertad de pensamiento del estudiante, sino también una efectiva vulneración de la libertad del titular a hacer regir un determinado ideario en el centro.

Como se ha dicho, la libertad de enseñanza constituye la dimensión de libertad del derecho a la educación, es decir la vigencia del principio de libertad en el sistema educativo. Tal vigencia debe manifestarse respecto de todos los sujetos de la relación educacional. Así, respecto del docente se manifiesta en el reconocimiento de la libertad de cátedra; respecto del titular del centro en la facultad de dirección y administración de éste; en relación con los padres se concreta en el derecho a elegir un determinado centro docente para sus hijos y la libertad para escoger una determinada formación religiosa o moral; y, respecto de los estudiantes, en su libertad de pensamiento –que algunos la refieren del estudiante universitario y definen como libertad de estudio<sup>42</sup>–, que se concreta a su vez en la prohibición de conductas de manipulación ideológica<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Así Lozano define la libertad de estudio como “el derecho del estudiante universitario, que ha alcanzado ya la madurez, a participar activa y críticamente en el proceso de su formación, siendo libre de orientar ideológicamente su estudio sin que ello se valore negativamente en la calificación de su rendimiento académico. Esta libertad no exime al alumno (...) de su deber de estudio (...), de someterse a la organización que los poderes públicos y, en especial, la universidad, realicen en la prestación del servicio educativo”. LOZANO, Blanca. *La libertad de cátedra*. Marcial Pons, Madrid, 1995, ps. 240–241. Para esta misma autora “[l]a libertad de estudio comporta la libertad de expresión del alumno y, como reconocen expresamente los estatutos de varias universidades, ‘supone dentro del programa de la asignatura la posibilidad de estudiar teorías alternativas’”. LOZANO, Blanca. *La libertad de cátedra en la enseñanza pública superior (a propósito de la STC 217/1992, de 1 de diciembre)*. En: “Revista de Administración Pública”, nº 131, mayo – agosto 1993, Madrid, p. 216. En sentido parecido escribiendo sobre la educación universitaria se ha manifestado Expósito al afirmar que “se trata de proteger lo que tanto el legislador como el Tribunal [Constitucional] conceptualizan como libertad de estudio, que no es otra cosa que el derecho a la educación [del estudiante], reconocido en el apartado primero del artículo 27 de nuestra Constitución”. EXPOSITO GÓMEZ, Enriqueta. *La libertad de cátedra*. Ob. cit., p. 280.

<sup>43</sup> Para ello se hace necesario una concepción bastante amplia de lo que debe entenderse por libertad de enseñanza. Es el caso del legislador orgánico, quien en el

## IV. VALORACIÓN FINAL

Con base en la jurisprudencia del TC se ha intentado esbozar unos criterios hermenéuticos que permitan una interpretación armoniosa de los distintos dispositivos que conforman el artículo 27 CE, de modo que se vean superadas las deficiencias que el mencionado precepto constitucional pueda presentar debido al consenso político que hubo en su gestación. Partiendo del hecho que a lo largo de los diez apartados en los que se divide el artículo 27 CE se reconoce un genérico derecho a la educación, se puede llegar a concluir que los referidos apartados no sólo no pueden tener una significación constitucional contradictoria entre sí, sino que traen implícita la exigencia de unidad y vigencia armoniosa en tanto se trata de manifestaciones de un mismo derecho que prevé facultades y garantías para todos los sujetos de la relación educacional y que, en definitiva, tienen una misma finalidad consistente en promover el desarrollo integral del estudiante (27.2 CE).

Las características de unidad y vigencia armoniosa –se debe insistir una vez más– se verifica con respecto a todos los apartados que conforman el artículo 27 CE, aunque en este trabajo sólo se haya destinado a resaltar el contenido constitucional del derecho a la educación referido a su ámbito de libertad, es decir, a las distintas facultades que conforman la libertad de enseñanza que viene a definir la dimensión subjetiva o de libertad de ese genérico derecho a la educación. Así, se puede considerar como parte de la libertad de enseñanza un complejo de libertades que significan la vigencia del principio de libertad en el sistema educativo en general, y en la relación educacional en particular. Estas libertades no sólo son aquellas que se encuentran expresamente recogidas en el texto constitucional, como la libertad de cátedra (artículo 20.1.c CE), la libertad de creación de centros docentes (artículo 27.6 CE) y la libertad de los padres de elegir una determinada formación moral o religiosa para sus hijos estudiantes (artículo 27.3 CE); sino también otras que pueden reconocerse sólo indirectamente y como manifestaciones de las anteriores, con las cuales forman el ámbito de libertad del derecho a la educación o libertad de enseñanza<sup>44</sup>.

---

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

<sup>44</sup> De ahí que no acierte Prieto Sanchís cuando afirma que “la libertad de enseñanza en el marco del artículo 27 carece de consecuencias jurídicas importantes y, en todo caso, sólo sirve para reforzar el sentido de otros preceptos contenidos en el mismo artículo, excluyendo el monopolio educativo del Estado. Su consagración constitucional ha



Así, la libertad de establecer un determinado ideario o carácter propio en el centro docente privado es derivación de la libertad de creación de centros docentes; la libertad de elegir un determinado centro es derivación tanto de la libertad de creación de centros como de la libertad de los padres para elegir una determinada formación para sus hijos; y finalmente, la libertad de pensamiento o conciencia de los estudiantes es manifestación tanto de la libertad de los padres a elegir una determinada formación para sus hijos, como de la libertad del titular del centro a dotarle de un determinado ideario o carácter propio<sup>45</sup>.

Esto que se ha dicho trae una necesaria consecuencia práctica: las libertades educativas predicadas de los distintos sujetos de la relación educacional no pueden interpretarse como libertades enfrentadas unas a otras como si la vigencia de alguna exigiese el desplazamiento de la otra, sino que deben ser interpretadas y ejercitadas como realidades jurídicas armonizables. Así, y sólo por citar un ejemplo, la libertad predicada del titular del centro docente (derecho al ideario) no puede ser contrapuesta a la libertad predicada del docente (libertad de cátedra), sino que ambas reclaman de una vigencia armoniosa, más aún cuando por una parte, ambas forman parte igualmente de la dimensión subjetiva del derecho a la educación, como, por otro lado, se trata de lograr el pleno desarrollo de la personalidad del estudiante (artículo 27.2 CE).

---

tenido una utilidad principalmente política”. PRIETO SANCHÍS, Luis. *Relaciones Iglesia–Estado y Constitución*. En: PREDIERI, Alberto; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (directores), “La Constitución Española de 1978”. 2ª edición, Civitas, Madrid, 1981, p. 365.

<sup>45</sup> El reconocimiento de este conjunto de libertades como contenido de la libertad de enseñanza puede hacerla considerar como un “supra – concepto” que engloba una serie de derechos de libertad, en vez de concebirla como una libertad con un contenido específico. De esta manera se puede coincidir con Embid Irujo al afirmar que “[a]sí, creo que lo primero que debe seguir haciéndose, al menos mientras la actual Constitución esté vigente, es llevar a cabo un entendimiento correcto, coherente desde el punto de vista jurídico, de la expresión ‘libertad de enseñanza’, centrandolo en el contexto de un sistema de derechos y libertades presentes en la Constitución (arts. 20 y 27) que hace que, propiamente, debamos referirnos a la situación constitucional propia como la de un sistema de pluralidad, de variadas ‘libertades en la enseñanza’ (...). La libertad de enseñanza se configura, así, como un supraconcepto”. EMBID IRUJO, Antonio. *La enseñanza privada...* Ob. cit., ps. 85–86.