

## DR 13 103

Carrera de Derecho. Asignatura Derecho Administrativo I y II. Título «Las autonomías administrativas constitucionalizadas.

Segunda parte». Autor Carmen Vila. Fecha de grabación 20 de noviembre del 81.

Fecha de emisión 2 y 4 de diciembre del 81. Las autonomías administrativas constitucionalizadas. Segunda parte.

El día pasado hacíamos un esbozo o planteamiento general sobre las autonomías que se contemplaban en su texto constitucional y que no tenían base territorial. Dos dijimos que eran las contempladas por la misma, la Universidad y el Ente Público de RTVE. También intentamos hacer una justificación muy genérica de por qué habían sido incluidas con este carácter, distinguiéndolas así de otros entes públicos, también instrumentales y con características similares.

Vamos a pasar hoy a hacer un análisis de algo que ya planteamos anteriormente, pero que creo conveniente dejar más matizado. Si es realmente el fin lo que justifica el carácter autonómico que se reconoce en la Constitución, ¿cuál es el que estos entes hablan de perseguir? Trataremos hoy la Universidad. El artículo 27, dentro del título primero de los derechos y deberes fundamentales, establece, primero, todos tienen el derecho a la educación, se reconoce la libertad de enseñanza.

Segundo, la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana. Tercero, 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. Cuarta, la enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

Quinta, los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza. Sexta, se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales. Séptima, los profesores, los 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.

Octava, los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. Novena, los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. Y décimo, se reconoce la autonomía de la universidad en los términos que la ley establezca.

Como puede verse de la larga lectura de este artículo, el legislador ha pretendido, de una manera bastante exhaustiva, proclamar el principio de la libertad de enseñanza, desarrollando en sus diez apartados los puntos más importantes en los que ha de centrarse la misma. Hablar

del tema de la libertad de enseñanza supone, sin duda alguna, entrar en uno de los que más polémica está suscitando en la actualidad. Con un estatuto de centros escolares publicado como ley orgánica en el Boletín Oficial del Estado de 27 de junio de 1980 y una prevista ley de autonomía universitaria enviada a las Cortes en 1978 y que es, sin duda, uno de los caballos de batalla ante el que se encuentra nuestra clase política, no puede extrañarnos, por tanto, como dije anteriormente, que la libertad de enseñanza sea realmente importante.

Si hacemos un poco de historia, tendríamos que remontarnos a la Constitución de 1812, en varios de sus artículos se trata al respecto. Así, en el artículo 336 dice que en todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras en las que se enseñarán a los niños a leer y a escribir, a contar y el catecismo. En el artículo 367 dice que se arreglará y que hará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de la ciencia.

Y, por último, se otorga a las Cortes la facultad de dictar planes y estatutos especiales en todo lo que pertenezca al importante objeto de la instrucción pública. También la Constitución de 1869, en su artículo 24, trata este tema, estableciendo que todo español podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y de moralidad. En estos mismos términos se expresa la Constitución de 1876, matizando un poco con respecto a la anterior.

Faculta al Estado para expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos y la forma que hablan de probar su actitud, remitiendo a una ley posterior para determinar los deberes de los profesores y las reglas a que hablan de someterse a la enseñanza. La Constitución de 1831 fue la más amplia al respecto. En ella se impone como prohibición general a las órdenes religiosas la facultad de ejercer la enseñanza y, en su artículo 48, dice que el servicio de la cultura es atribución esencial del Estado y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de las escuelas unificadas.

Se reconoce la libertad de cátedra. Los maestros y profesores serán funcionarios públicos. Como puede verse este análisis histórico, realmente el tema que hoy tratamos es una preocupación constante de nuestros legisladores y es que realmente el contenido de una auténtica libertad en el plano político y, por tanto, el reconocimiento de los derechos fundamentales del individuo no estaría realmente reconocido si se ignorase este de la libertad de enseñanza.

Por tanto, el derecho a recibir una educación sin ningún tipo de ecuación, es decir, considerando a ésta como un verdadero servicio público. Ahora bien, ¿en qué puntos habrá de centrarse este principio genérico? O mejor dicho, ¿cuál será el contenido del mismo? Supone, por supuesto, la libertad para crear centros docentes para cualquier persona física o jurídica, siempre que estos reúnan las condiciones necesarias que se establezcan, por lo que se refiere a actitud académica, higiénica, etc. Nunca por motivos religiosos o políticos, siempre que el ideario del centro que se cree esté de acuerdo con los principios que se establecen en la

Constitución.

Otro punto que entra dentro de esta libertad de enseñanza es la facultad que tiene el particular para elegir el centro que más se adapte a su propia ideología, es decir, que en ningún momento se pueda cortar la libertad del individuo por motivos económicos, de situación o exceso. Por último, dentro de ésta hay que incluir otro apartado y de muy singular importancia, y es la facultad que tiene todo profesor a exponer libremente sus ideas dentro del magisterio que ejerce y para el que ha sido habilitado. Esta manifestación tiene distintas vertientes, según sea el centro público o privado, ya que en el segundo de los casos habrá de atenerse al ideario del mismo, pues se supone que el profesor que acepta trabajar en éste no puede estar en desacuerdo con sus ideologías.

¿No quiere decir que se coarte la libertad para dirigir los programas y la enseñanza como él piense que pueda resultar más pedagógico para el alumno, siempre que estas directrices estén de acuerdo con el plan general de la enseñanza que el propio ministerio habrá de marcar? Por otra parte, el profesor que ejerce su magisterio en un centro público en este sentido goza de una mayor independencia, ya que los límites a sus exposiciones únicamente van a estar marcados por los principios constitucionales. Pienso que estos son sustancialmente los límites a este derecho subjetivo de la libertad de enseñanza. No puede ir contra los principios esenciales de moral y convivencia que con carácter general se expresan en la Constitución.

Esta concepción de la libertad de enseñanza en sentido objetivo se ve completada por la teoría alemana a través de la cual se nos plantea la libertad científica como una institución y no una libertad individual, en la medida que viene garantizada directamente en virtud de un interés colectivo y no en virtud de un interés individual. Así, en los derechos de libertad, el interés general se consigue a través del interés individual. Sin embargo, en la libertad científica, el interés general se satisface de forma inmediata en este sentido.

La propia Constitución de Weimar ha tenido en cuenta estas diferencias al regular la libertad científica con carácter institucional. Es aquí donde quiero hacer notar que el proyecto constitucional en cierto modo se reconoce este carácter institucional a la libertad de enseñanza, al reconocer en su artículo 27, apartado 10, la autonomía universitaria. ¿Qué es realmente lo que ha perseguido el legislador con esto? Pues pienso que consolidar un ente institucional que pretende hacer efectivo un principio esencial, el de la libertad de ciencia.

¿Por qué este carácter autonómico a la universidad y no al resto de las demás instituciones docentes, por ejemplo enseñanza media? Si pensamos un poco sobre estas cuestiones quizás lleguemos a la tesis mantenida por la doctrina alemana, y es que la enseñanza universitaria se intenta y se debe por parte del profesor hacer ciencia, crear un cuerpo de doctrina, elevar el rango de las explicaciones académicas para conseguir crear un cuerpo científico. Sin embargo, en el caso de la enseñanza media o primaria, lo que se está permitiendo es una serie de conocimientos que ya existen. Por supuesto que tanto en un caso como en el otro, el profesor debe de encontrarse protegido frente a cualquier intromisión que atente contra el derecho a

manifestarse de acuerdo con los principios de la libertad, pero digamos que el haber elevado a autonomía administrativa la universidad le da un carácter distinto en cuanto al contenido de estos derechos y al desarrollo concreto de los mismos.

Por último, y considerando este carácter institucional de la libertad de cátedra, cabría preguntarnos si ésta implica que solo los catedráticos sean titulares de los mismos, o por el contrario, con el acceso a la enseñanza universitaria de otros profesores que no tienen este carácter. Parece lógico pensar que incluso los que desempeñan sus tareas docentes con carácter interino se encuentran protegidos por este derecho esencial a la propia institución.