



# ¿Un Estado de derecho sin libertad de enseñanza?

## A State of law without freedom of education?

Remedio Sánchez Ferriz

Catedrática emérita de Derecho Constitucional  
<https://orcid.org/0000-0002-7408-4185>

Fecha de recepción: 14/06/2025

Fecha de aceptación: 18/11/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ALGUNA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE UN DERECHO, UNA LIBERTAD Y UNA GARANTÍA ENTRELAZADOS.—II. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULO 27.—2.1. El texto y el espíritu constituyente.—2.2. Interpretaciones posteriores.—2.2.1. Ya en el primer periodo constitucional: Rigor injustificado que limita la libertad de estudio.—2.2.2. Supuestos errores.—a) La libertad de estudio ha de ser con enseñanza libre.—b) Cómo entender la igualdad.—c) Largas polémicas en torno a la enseñanza primaria en cuanto al respeto de la libertad de los padres reconocida en el artículo 27.3.—d) La libertad de enseñanza del ya estudiante oficial queda anulada o, cuanto menos, dificultada.—e) De olvido de la libertad.—f) Una asignatura polémica si no es totalmente neutral.—2.3. Reivindicación del predominio del valor libertad, frente al cual el Estado ha de ser necesariamente neutral.—III. EL RESPETO POR LA LIBERTAD EXIGE LA NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DEL ESTADO.—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.—V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

### RESUMEN

*El objeto de este trabajo no es otro que poner de relieve la preocupación de la autora por la interpretación que se ha dado a la libertad de enseñanza consagrada en el artículo 27 CE y en los tratados internacionales (a los que no en vano se remitió la Constitución, justamente, para salvar el respeto de esta libertad). Muchos de los conflictos generados en la realidad derivan de una serie de limitaciones a tal libertad que se han ido acumulando con una interpretación sesgada de la misma e impropia de regímenes democráticos y progresistas.*

*Entre tales limitaciones destaca la que afecta a los estudiantes universitarios a los que se priva (o dificulta extraordinariamente) su movilidad, tras formar parte de una concreta institución universitaria para cuyo acceso se cumplieron todos los requisitos, por la forma en*

*que se ha hecho uso de la autonomía universitaria que no ha tenido presente la libertad y las necesidades del alumno.*

*PALABRAS CLAVE: Enseñanza libre, Constitución española, referencias internacionales y comparadas.*

## ABSTRACT

*The objective of this work is none other than to highlight the concern regarding the interpretation given to the freedom of education enshrined in Article 27 of the Spanish Constitution and in international treaties (to whom the constitution was rightly referred, precisely, to uphold the respect for this freedom). Many of the conflicts generated in reality stem from a series of limitations on this freedom that have accumulated due to a biased interpretation of it, which is improper for democratic and progressive regimes.*

*Among such limitations, one that significantly affects university students is the deprivation (or extraordinary hindrance) of their mobility after being part of a specific university institution (for which all the requirements were met for access them), due to the way university autonomy has been exercised, which has not taken into account the freedom and the needs of the student.*

*KEYWORDS: Free teaching, Spanish Constitution, international and comparative references.*

## I. ALGUNA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE UN DERECHO, UNA LIBERTAD Y UNA GARANTÍA ENTRELAZADOS

Debo comenzar por recordar a modo de anécdota mi sorpresa cuando vi calificada la autonomía universitaria como Derecho Fundamental<sup>1</sup>. Puede que tal calificación no sea el origen de las disfunciones a que me iré refiriendo, pero debo reconocer que nunca lo comprendí, y hasta creo que no fue apropiado para un Estado compuesto<sup>2</sup>.

Hay otra cuestión, a mi juicio más compleja, referida a la libertad de cátedra. El artículo 20.1. c) no parece plantear problema alguno al reconocerla

<sup>1</sup> De mi libro (2023, p. 23): A ello se refiere también Óscar Alzaga (2021, 44) al considerar un error, que comparto plenamente, que el TC en sent. 26/1987 califique de derecho fundamental la autonomía universitaria. Más allá del efecto que sobre la distribución de competencias territoriales puede comportar esta interpretación, he lamentado a menudo los efectos que ello ha podido tener en la institución universitaria y en otros derechos y/o garantías que en torno a ella se ejercen como aquí hemos de ver.

<sup>2</sup> Vivancos 2022a, p. 327: «nuestro modelo de descentralización territorial reparte y distribuye el ejercicio de las competencias educativas entre diversos órganos decisorios (Estado/Ministerio de Educación y Comunidades Autónomas/Consejerías-Departamentos de Educación), concretándose a partir de la legislación básica estatal y tomando como garantía de su cumplimiento el recurso a la alta inspección, donde se concreta el poder de vigilancia del Estado en el ámbito educativo...». Y no se olvide, añadido, que declarar derecho fundamental lo que no es, deja en manos del Estado la legislación orgánica *ex art. 81 CE*).

salvo, si acaso, su ubicación entre, o junto a, las libertades informativas. Pero si recordamos la definición con que el TC establecía el contenido esencial como la idea consolidada en el mundo jurídico en cada caso, sí puede sorprendernos la interpretación que de la misma se ha hecho como «libertad de expresión docente» y por consiguiente sin vinculación alguna ni a la enseñanza universitaria ni a la investigación que en dicho ámbito se había considerado siempre propia de los titulares de tal libertad<sup>3</sup> y que hoy sigue manteniéndose en Alemania (Carlos Vidal, 2004, *passim*).

Una cuestión que en ocasiones he expuesto y razonado ya es la mal entendida igualdad respecto de la libertad de enseñanza. La igualdad preside todo el ordenamiento y todos los derechos; por supuesto, pero podría resultar extraña y hasta contraproducente en algunos casos y tal vez este es uno de ellos.

No porque no haya de presidir, como en el resto del ordenamiento jurídico todo el desarrollo de la enseñanza, sino porque no puede llevarse a todos sus aspectos, como ocurre en el caso mencionado de la libertad de cátedra que parte de una igualdad de enseñanzas que no se corresponde con la realidad y porque acaba negándose su naturaleza jurídica de garantía institucional, y no derecho fundamental, que requeriría como todos ellos una titularidad universal opuesta a su naturaleza y finalidad.

## II. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULO 27

La libertad de enseñanza constituye una de mis principales preocupaciones de la que, sin embargo no he conseguido ocuparme bien hasta ahora, tal vez por ser consciente de la complejidad que ha adquirido a través de una multiplicidad normativa, agravada por la distribución de competencias que nuestro Estado autonómico comporta y, tal vez también, por la convicción de que se ha convertido, lamentablemente a mi juicio, en uno de esos temas ideologizados en el que ninguna de las posiciones encontradas está dispuesta a transigir. Cuestión, realmente compleja y penosa cuando se trata de una libertad pública de primer orden y cuyos frutos han de verse en el futuro

---

<sup>3</sup> Sánchez Ferriz (2023, p. 254): Respecto de la libertad de cátedra creo que se ha entendido con excesiva amplitud, al haberse definido como «libertad de expresión docente» y a la vez se ha reducido su contenido y su papel; su contenido, en realidad, ha quedado diferido a las decisiones «democráticas» de órganos académicos en los que prima también el voto mayoritario y no el debate o la preparación académica; y en cuanto a su papel no se ha vinculado, como tradicionalmente se hacía y aun se sigue manteniendo en otros países democráticos, a la especialidad, experiencia y dominio de la materia del profesor sino de su libertad de contenidos en la explicación y de cierta rigidez en la realización de los exámenes que redundan en claro perjuicio no solo del alumno sino del fin último de esta categoría jurídica (en realidad, una garantía institucional) que apareció en el constitucionalismo, no para garantizar cualquier libertad del profesor, sino su libertad de exponer la ciencia como la había investigado y conocía en profundidad que no era otra cosa que la defensa de la libertad de ciencia y difusión de la misma (Sánchez Ferriz, 1984).

tratándose como se trata del principal instrumento de progreso de todas las generaciones, y ahora, de las próximas.

Y ello es doloroso porque si debió haber algún pacto de Estado entre las principales formaciones políticas<sup>4</sup>, este debió ser uno de los principales: no solo porque, como he dicho, será el motor del futuro, sino porque no cabe pensar en una democracia en la que exista algún partido de gobierno que pretenda imponer un pensamiento único desechando posibles variaciones o debates entre la presente generación o entre las futuras. Muchas veces he dicho que la madre de todas las libertades era la de expresión. Igualmente, cabría decir que la garantía de que aquella se mantendrá viva depende de que eduquemos en libertad y para la libertad.

Creo que, habiendo sido una de las Constituciones inspiradoras de la nuestra, la alemana es un buen referente para que lo tengamos en cuenta en esta reflexión sobre nuestro artículo 27<sup>5</sup>. Como recuerda Vidal Prado (2004, 347), en Alemania la enseñanza no universitaria goza de «libertad pedagógica»<sup>6</sup>, que no ha de confundirse con la libertad de cátedra.

«...no se puede hablar de libertad de transmisión de conocimientos si éstos no se adquieren por medio de la propia investigación. De este modo, la libertad de cátedra va íntimamente unida a la tarea investigadora y se supone que los docentes no universitarios no son investigadores, y por tanto no transmiten conocimientos alcanzados por sus propios medios, sino proporcionados por quienes han investigado y han llegado a conclusiones científicas...».

Pero situándonos «algo más abajo» de la consagración constitucional, a «pie de calle del presente», sin grandes pretensiones ni planteamientos de futuro, hay elementos, a mi juicio, distorsionadores en el ejercicio y la recepción de la enseñanza, que creo que son puro error, sin gran interés ideológico ni pretensiones excluyentes; se trata de situaciones que pueden ser muy disfuncionales para el destinatario de la enseñanza y en los que apenas se han parado a pensar ninguno de los representantes de la posiciones encontradas que lideran el debate sobre las cuestiones más graves.

Por tanto, creo que hay dos visiones de tan importante libertad: una teórica, dogmática y/o filosófica de la que se han ocupado grandes colegas

---

<sup>4</sup> Sobre sus dificultades, aún hoy, *cf.* Vivancos (2022b, 93 y ss.).

<sup>5</sup> *Idem*, p. 68: Por último, el mismo artículo 5 reconoce una garantía institucional («El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres»). Y a renglón seguido, sin más se advierte de que «La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución». Los dos artículos siguientes señalan una importante diferencia con nuestra Constitución; el matrimonio y la familia (esencialmente esta y sus derechos y deberes con los hijos) y el sistema escolar aparecen como realidades intrínsecamente unidas quedando vinculado a la familia tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza y dejando resueltas cuestiones que tanta polémica han suscitado en otros ordenamientos (y sobre todo entre nosotros) como la creación de escuelas privadas o la enseñanza de las confesiones religiosas 96.

<sup>6</sup> Vidal Prado, C. 2004, 374.

y maestros<sup>7</sup>. Y otra de carácter práctico o más realista porque se plantea en casos concretos entre tantos a los que da lugar la generalidad y obligatoriedad de la enseñanza y en los que las familias sufren las consecuencias más allá de los propios discentes que no siempre pueden entender que resulte tan difícil y burocrático el cambio de centro si es que se les presenta la necesidad imperiosa de hacerlo.

De algunos de estos supuestos deseo ocuparme aquí porque lamento que la libertad de enseñanza no llega a todos aquellos que, por circunstancias especiales, la necesitan, tal vez tanto o más que la generalidad de sus destinatarios. Y en esta perspectiva me ha sorprendido comprobar que, ya en el primer periodo de nuestra democracia, la cuestión llamó la atención de Parada que la desarrolló con detalle en un trabajo<sup>8</sup> que por fuerza seguimos de cerca.

## 2.1. El texto y el espíritu constituyente: la libertad como condición de ejercicio del derecho a la educación

Del texto constitucional no cabe duda de que cabe concluir la fuerza de la libertad, aun siendo ancillar del derecho a la educación que estaría en el centro del sistema; la libertad de enseñanza es, ante todo, una libertad que, no se olvide, la Constitución se limita a reconocer. El precepto es clarísimo: «1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce *la libertad de enseñanza*»<sup>9</sup>.

Sin embargo, he de discrepar de la afirmación que, siguiendo a otros autores, lleva a cabo López Castillo (2018, 983), al decir que se trata de «una libertad comprensiva de otras libertades». He afirmado en no pocas ocasiones que nuestro Título I no solo contiene, pese a sus epígrafes, derechos fundamentales y libertades públicas, sino multitud de figuras jurídicas que concurren en el libre ejercicio de aquellas (se trata de garantías, límites, garantías institucionales, o también de concretas facultades que derivan de las mismas como sería el derecho de crear centros docentes que personalmente se me hace difícil aceptar ni como derecho fundamental ni como libertad pública *stricto sensu*)<sup>10</sup>. Si nos detenemos por un momento en el artículo 20

---

<sup>7</sup> Alzaga Villaamil, O. (básicamente, Por la libertad de enseñanza. Grupo Planeta, 1985. Fernández Miranda, A. (entre otras obras), De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la constitución española. Editorial Universitaria Ramón Areces, 1988, Parada Vázquez con Diego Cámara del Portillo (para la cuestión planteada, La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria, en *Revista de administración pública*, núm. 117, 1988, pp. 71-98). Cotino Hueso, L. (2012) El derecho a la educación como derecho fundamental: especial atención a su dimensión social prestacional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Cuadernos y debates*, 221.

<sup>8</sup> José Ramón Parada Vázquez y Diego Cámara del Portillo, La enseñanza libre y el derecho a examen..., ya *cit.* 1988.

<sup>9</sup> Ya hice un estudio detallado en *La enseñanza de los derechos humanos*. Barcelona: Ariel, 1995...

<sup>10</sup> Sánchez Ferriz (2023, p. 215). A lo sumo, tendríamos que aceptar la gradación de los derechos sobre la que también me he referido en otras ocasiones. El derecho a crear centros derivaría del derecho a la educación como el derecho a la salud deriva del derecho a la vida. O, en nuestro caso concreto,

CE (el segundo más completo del Título I CE después de este artículo 27 en que nos centramos ahora) comprobaremos que en el concurren todo tipo de formas jurídicas que no podrían equipararse entre sí como derechos fundamentales.

De ello no cabe duda cuando se empieza a invocar en nuestro constitucionalismo decimonónico, primero frente al monopolio eclesial<sup>11</sup> y después por los propios institutos católicos respecto del Estado cuando este la considera, acertadamente, que la enseñanza es una cuestión de Estado<sup>12</sup>. Por supuesto, la II República española rompe tales reivindicaciones y polémicas interpretaciones al optar claramente y sin posible interpretación, por una posición radical y beligerante<sup>13</sup>.

En la significativa STC 5/1981, de 13 de febrero, me parece importante (como a todos) el voto particular formulado por el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente al motivo primero de la sentencia sobre el Estatuto de Centros Escolares.

Se afirma en el citado voto particular que el Tribunal (Constitucional) «hubiera debido aclarar en los fundamentos jurídicos el sentido de términos ambiguos y los límites de determinados derechos concurrentes entre sí» y que el reconocimiento de la libertad de enseñanza (art. 27.1) supone que «el derecho de todos a la educación se ha de realizar dentro de un sistema educativo plural regido por la libertad».

Al referirnos al conjunto de derechos de libertad, como sostiene Díez-Picazo, no deben ser únicamente concebidos como una manifestación del Es-

---

como el propio TC reconoce, «...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 (art. 27.3)», según STC 5/1981, FJ 7; *cf.* VP I.5.

<sup>11</sup> Sánchez Ferriz (2023, p. 86): «Y no cabe desconocer el directo y extraordinario papel de los krausistas en el logro de una de las libertades públicas de mayor polémica en el período restaurador y, previamente, en el revolucionario cual fue la libertad de enseñanza. De sus logros en el sexenio revolucionario y de sus dificultades en la Restauración daría cuenta el propio Giner de los Ríos. No puede afirmarse que en el último tercio del siglo XIX se hallen consolidadas ni las instituciones políticas democráticas ni siquiera organizada su defensa teórica, pero tanto la libertad de imprenta como la de enseñanza que se va abriendo paso suponen serias fisuras en la compacta organización social hasta entonces dominante».

<sup>12</sup> Sánchez Ferriz, R. (1984). *La Restauración...* p. 425 y ss. El catolicismo presente en el parlamento, encabezado por Pidal, reclamará el derecho de la Iglesia tradicionalmente consolidado en la práctica, para seguir ejerciendo la enseñanza. Justo en estos primeros años de la restauración se abre ese monopolio, en primer lugar, para que los extranjeros puedan ejercer las enseñanzas según sus creencias, y después hasta el punto de someter a todas las enseñanzas al control del Estado. Todo ello sin perjuicio de importantes episodios fundamentalmente universitarios como la cuestión Castelar y otras de relevancia y de todos conocidas.

<sup>13</sup> Gómez Orfanel (1983, p. 413): En otro lugar del texto (constitucional de 1931) se prohibía a las Órdenes religiosas al ejercicio de la enseñanza (art. 26), si bien se reconocía el derecho de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos (art. 48), preceptos que serían desarrollados por la Ley de Congregaciones Religiosas de 2 de junio de 1933, que dedicaba su título IV al ejercicio de la enseñanza por las confesiones religiosas, extendiéndola a la formación de sus ministros y encargando a la inspección del Estado el evitar la enseñanza en tales establecimientos de doctrinas atentatorias a la seguridad de la República (art. 20).

tado social, sino que estamos ante una verdadera exigencia de la autonomía individual y de la participación política del ciudadano<sup>14</sup>.

En este mismo sentido de la importancia de la autonomía individual y la libre elección personal<sup>15</sup> se pronunció el Tribunal Constitucional en 2018 al declarar que la educación diferenciada por sexos no puede ser considerada discriminatoria, y responde a un método pedagógico que considera esta opción educativa más eficaz que otras. Desde la perspectiva del derecho fundamental a la libertad de enseñanza, esta sentencia reconoció que es conforme a la Constitución.

«cualquier modelo educativo que tenga por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el respeto a los principios y libertades que reconoce el artículo 27.2 CE»<sup>16</sup>.

## 2.2. Interpretaciones posteriores de progresiva e imparable limitación de la libertad

Basta con recordar ahora la que considero limitación o confusión de la libertad de cátedra, las limitaciones a la libertad de enseñanza y el intervencionismo tal vez excesivo en el derecho a la educación que, aun siendo, según se ha dicho, un derecho fundamental básico y esencial, no puede llegar, en su delimitación constitucional, hasta anular el derecho secundario (pero parte del ámbito de aquel) de los padres a aplicar en la educación de sus hijos sus propias convicciones.

---

<sup>14</sup> Díez-Picazo, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, cit., p. 487.

<sup>15</sup> Ya en varias ocasiones he puesto de relieve la escasa atención que ha merecido el contenido de nuestro artículo 10.1 CE en el sistema de derechos, tal vez opacado por la constante, y no siempre constitucionalmente necesaria, cita de su párrafo segundo que precisamente se introdujo en el texto fundamental para salvaguardar los riesgos de la libertad de enseñanza y para poder mantener el consenso que presidió el *iter constituyente*.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2018, de 10 de abril de 2018, (BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2018). BOE-A-2018-6823.

Curiosa impostación en defensa de que se prolongue la jornada escolar en Alemania por haber bajado mucho en el ranking de PISA. Cree que favorecerá la conciliación familiar y a las mujeres. Pero figura como un límite a tal pretensión el derecho paterno, en función de lo dispuesto por el arto 6.2 de la Grundgesetz. Ahí se señala lo siguiente: «El cuidado y la educación de los hijos son derecho natural de los padres y deber que incumbe prioritariamente a ellos» ...a través de la fórmula «prioritariamente» se dispone de modo claro, general y absoluto que los padres ocupan la posición principal en lo que se refiere a la educación de sus hijos... (Vidal, p. 448). Pero la cuestión se remite al interés del menor y a quien debe valorarlo debiendo ser el Estado en cuestiones estrictamente escolares y los padres en las extraescolares. De ahí, se destaca la importancia del carácter voluntario y de la argumentación con que el legislador justifique las distinciones por edad o circunstancias (p 456). Todo ello, no obstante, se subraya la prioridad del derecho de los padres. (p. 457).

### 2.2.1. *Ya en el primer periodo constitucional: Rigor injustificado que limita la libertad de estudio*

Ramón Parada (en 1988) ya puso el dedo en la llaga de algo que vio venir con el simple análisis de la profusa y confusa normativa estatal (¡qué decir de lo que vendría, después de décadas, en las autonomías y en cada Universidad!!).

Es bien sabido que la realidad supera toda previsión y el daño que algunas normas generales pueden infligir a concretos colectivos vulnerables a los que me referiré *infra*, supera toda previsión y pone en el punto de mira la violación de los más fundamentales principios constitucionales, como trataré de razonar.

«...con la injustificada limitación del número de oportunidades en que los alumnos pueden presentarse a examen (art. 7.º del Real Decreto 406/1988, de 29 de abril, que fija el máximo de cuatro convocatorias). Además, insiste el autor, la superación de estas pruebas tampoco da derecho a cursar los estudio elegidos, y ni siquiera a ser simplemente examinado de las materias correspondientes, pues en virtud del *numerus clausus* —que se generaliza ahora a todos los Centros universitarios y no sólo a las Facultades de Medicina (art. 26 de la Ley de Reforma Universitaria y Real Decreto 943/1986, de 9 de mayo, modificado por Real Decreto 557/1988, de 3 de junio)— los alumnos pueden ser obligados a iniciar una carrera distinta a la de sus preferencias...»<sup>17</sup>.

Creo que el lector conocerá más de un caso en la realidad en el que se haya producido mas de una desviación de la voluntad y/o vocación del discente.

### 2.2.2. *Supuestos errores*

En este interesante trabajo Parada analiza una confusión que está en la base del cambio radical llevado a cabo en la legislación. Se trata de las dos funciones propias del Estado que no tienen por qué ser coincidentes y que han llevado a errores en perjuicio de la ciudadanía. De una parte ha de atenderse a la función estatal de comprobación de conocimientos que justifica la titularidad estatal de expedición de títulos y grados, y, de otra, la función de la prestación docente o ejercicio de la enseñanza desempeñado por instituciones públicas y/o privadas<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Parada Vázquez, J. R. y Cámara del Portillo, D. (1988), *La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria*, ya cit., p. 72.

<sup>18</sup> Y cita Parada (p. 76) que como diría Carvajal y Fernández de Córdoba en el Preámbulo de su Real Decreto de 22 de noviembre de 1883, sobre la enseñanza libre, «las funciones del Estado, unas veces



Los liberales del siglo XIX distinguían perfectamente ambas funciones. Ya pueden encontrarse en el Reglamento General de Instrucción Pública aprobado durante el trienio liberal por Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821 y, en especial, en el Decreto revolucionario de 21 de octubre de 1868, en cuya Exposición de Motivos Ruiz ZORRILLA, entonces ministro de Fomento, afirmaba que

«El Estado se encarga de enseñar a los que prefieren las lecciones de sus maestros; pero no hace obligatoria la asistencia de los alumnos a sus cátedras ni pone obstáculos a la enseñanza de los particulares. Lejos de eso, abre las puertas de los establecimientos públicos a los que, teniendo ciertas condiciones, quieren hacer una prueba de sus fuerzas, dar a conocer, sus aptitudes y contribuir a la propagación de los conocimientos útiles. Por ello se reconoce a todos el derecho de obtener los títulos y grados de las Instituciones oficiales, siempre que se sometan a los mismos exámenes que sufren los que asisten a las lecciones públicas y satisfagan antes del examen los derechos de matrícula correspondientes...»<sup>19</sup>.

En consecuencia, todas las enseñanzas serán libres. No tenían duda alguna sobre ello los liberales del siglo XIX y, sin embargo, los demócratas de estos siglos (XX-XXI) han cegado absolutamente este derecho con pretendido fundamento en la igualdad (o ni siquiera sé en qué, pues la igualdad en este caso debe ser un resultado final en el momento de las exigencias para demostrar los conocimientos; y en lo que se refiere a los comienzos del estudio mas igualitario es el sistema que proporciona libertad de estudio que el que obliga a la presencialidad que no todos pueden llevar a cabo...).

Cierto que el cambio se formaliza años antes de la Constitución, en el final del franquismo, con la Ley General de Educación de 1970<sup>20</sup>. Aunque tan errada decisión trató de paliarse con la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en 1972. En este sentido el artículo 47.1 de la Ley del 70 se afirmaba que:

«A fin de ofrecer oportunidades de proseguir estudios a quienes no puedan asistir regularmente a los Centros ordinarios o seguir los calendarios y horarios regulares, el Ministerio de Educación y Ciencia, oídos los Organismos competentes, reglamentará las modalidades de enseñanza por correspondencia, radio y televisión».

---

como institución docente, otras como dispensador de grados y títulos, son de tal manera distintas que, siquiera hasta hoy vengán por deplorable despreocupación harto confundidas, no pueden menos en todo caso de separarse y definirse con discreta independencia...».

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>20</sup> Que por suerte no me afectó a mí y a tantas otras personas de mi generación que hemos podido disfrutar de la enseñanza libre, sin la cual no hubiéramos podido estudiar.

Tal vez para el inicio de los 70 no fuera una mala decisión. Pero la vida ha cambiado tantísimo que reducir las eventuales dificultades que puedan surgir en la vida del alumno a la asistencia, solo por razones geográficas, me parece absolutamente pobre. Se ignoran así no solo las circunstancias familiares y hasta económicas difíciles (que pueden obligar, aún hoy, a trabajar al alumno<sup>21</sup>); y se ignora también la libertad de estudio que no necesariamente ha de pasar por la obligada asistencia a las lecciones.

Por ello, me atrevo a derivar del marco constitucional las siguientes afirmaciones:

a) La libertad de estudio ha de ser con enseñanza libre

Lo grave de la desaparición de la enseñanza libre es que se acabará formalizando en la redacción de los Estatutos de las Universidades en la forma que se verá e ignorando, aquí sí, el principio de igualdad se premia la libertad pero de cada universidad, no del alumnado.

No obstante, es de reconocer que por los Reales Decretos de 26 de junio de 1985 y 21 de febrero de 1986 se desarrollan las funciones de la Universidad Nacional de Educación a Distancia contemplando todas las posibles dificultades del alumno a las que trataba de dar atención queriendo así dar cumplimiento a toda posibilidad de estudio cuya libertad de elección proclama el artículo 35 de nuestra Constitución<sup>22</sup>.

Parada y Cámara estudian con detalle la legislación sobre la selectividad y el conocido como *numerus clausus* en relación a la desaparición de algunas libertades a las que tanto nos hemos referido (Sánchez Ferriz, 1988, 80-89). No he de detenerme en ello porque trato de probar aquí las limitaciones y dificultades en que puede encontrarse la persona que ejerce el muy constitucional derecho de elegir estudio y profesión, pero también la libertad para elegir la Universidad en que se quieran desarrollar<sup>23</sup>.

Y ello sin que me atreva a negar (como los autores citados) que cada Universidad disponga de la libertad de imponer sus propios requisitos para acceder en ella a los estudios superiores. Frente a la libertad de estudio bien podría alegarse la facultad de caracterizar al propio Centro que, a lo sumo

---

<sup>21</sup> Siempre recuerdo que en mi época de estudiante existían las Becas-salario con las que no solo se permitía estudiar a quien no disponía de medios, sino que se ayudaba a la familia con ellas. Hoy la igualdad ha ampliado extraordinariamente la cantidad de las becas y se han rebajado en exceso las exigencias para obtenerlas, pero no estoy segura de que sean suficientes para cumplir con los fines aludidos.

<sup>22</sup> Parejo (*op. cit.* p. 78).

<sup>23</sup> Era desarrollo constitucional la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983 que regulaba la admisión a la Universidad en sus artículos 25 y 26. En el primero establece que «el estudio en la Universidad de su elección es un derecho de todos los españoles en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico» y reserva a la ley estatal la fijación de «los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad». Pero ya las CC.AA. estaban constituidas y sus competencias reconocidas lo que justificó el recurso de inconstitucionalidad del País Vasco contra estas disposiciones. Hoy ya apenas tiene interés aquella decisión en la que el TC tampoco se manifiesta con claridad; hoy las competencias autonómicas han conformado un *sudoku* de difícil comprensión.

podría condicionar la elección de este al ingresar, pero en absoluto que pueda dificultar en extremo la continuación de tales estudios cuando el alumno se vea en la necesidad de cambiar de centro.

Ello, lógicamente, siempre que los concretos requisitos no lleguen a afectar a ninguno de los principios de nuestra Constitución y, en especial, el de igualdad de trato o de no discriminación (art. 14 CE). Aunque ha de recordarse que, para agravar la situación, los actuales Estatutos universitarios han iniciado un peligroso camino hacia la desigualdad<sup>24</sup> estableciendo una injustificada variedad de regímenes que singularizan los planes de cada grado de los que ofrecen respecto de otras Universidades incluso próximas y en el ámbito geográfico de la misma Comunidad Autónoma.

## b) Cómo entender la igualdad

Pronto, desde la transición, se empezará a invocar el imperativo del derecho fundamental a la igualdad (en realidad, principio que preside todo el ordenamiento) que sancionan los artículos 14 y 149.1.1.º de la Constitución o, como dice el Tribunal Constitucional en su Sentencia 26/1987, de 27 de febrero:

«para evitar desigualdades en los criterios de admisión, que podrían producir disparidad en las posibilidades de acceso a la enseñanza superior» (Fundamento jurídico 10).

Pero hay que añadir una cuestión, partiendo del profundo conocimiento de la realidad (de la que puedo presumir por haber participado en universidades distintas, en la propia UNED y en otras extranjeras): ¿solo para la admisión? Y también me pregunto: ¿si después hubiera que cambiar sería una carrera de obstáculos el cambio o la libertad y la igualdad permanecerían vivas? Diría que no, como *infra* se pondrá de relieve.

---

<sup>24</sup> Parada Vázquez y Cámara del Portillo, p. 94. Con posterioridad, entre tanta normativa, el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. En su preámbulo se lee: «Esta organización debe facilitar el ejercicio efectivo de la autonomía universitaria en la planificación y definición de las características de su oferta académica. Y, de igual forma, debe posibilitar la ordenación de la oferta de títulos universitarios oficiales por parte de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, en tanto que interrelaciona las demandas cambiantes de la sociedad y las iniciativas académicas universitarias... (SIU) al adscribir todos los títulos de Grado y de Máster a dicha codificación. En todo caso, serán las universidades las que propondrán el ámbito donde se adscriben sus títulos, asumiendo así su autonomía y experiencia y liderazgo educativo». Fija como comunes los créditos y fines de la norma sin, no obstante, procurar la homogeneidad de planes: «De igual forma, este real decreto introduce la posibilidad de adoptar formas específicas de articulación del plan de estudios en las enseñanzas oficiales y, por tanto, de singularizar su proyecto académico». La norma se centra en la necesidad de que todo título sea evaluado y controlado con posterioridad por la Agencia Naciones establecida al efecto y, tras su valoración quedara registrado. El RUCT, constituido mediante el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos Abre en ventana nueva, tiene como propósito proporcionar la información más relevante sobre las universidades, centros y los títulos que conforman el sistema universitario español, en el que constan inscritos los nuevos títulos de Grado, Máster y Doctorado oficiales.

- c) Largas polémicas en torno a la enseñanza primaria en cuanto al respeto de la libertad de los padres reconocida en el artículo 27.3

Sin embargo, antes de entrar en este objetivo central de mi reflexión se ha de subrayar el interés del estudio comparado que los Autores de referencia llevan a cabo demostrando la mayor liberalidad de países vecinos como Francia o Italia. Respecto de la primera se afirma que «en Francia, donde si bien se admite la posibilidad del *numerus clausus*, se prohíbe, sin embargo, a las Universidades seleccionar al alumnado mediante criterios de orden cualitativo». Y «Más lejos aún se encuentra nuestro Derecho respecto del Derecho italiano que, tras la Ley número 910 de 11 de diciembre de 1969, que liberalizó el acceso a la Universidad, no contempla pruebas de admisión ni concurso de méritos alguno más que para los estudiantes extranjeros»<sup>25</sup>.

- d) La libertad de enseñanza del ya estudiante oficial queda anulada o, cuanto menos, dificultada

Se ha puesto de relieve *supra* la existencia de algún malentendido en nuestra Constitución respecto del complejo artículo 27 y su falta de inspiración en la Constitución alemana que le habría permitido sostener nuestras tradiciones constitucionales.

La Constitución alemana es francamente curiosa desde nuestra perspectiva pues apenas si procede a enumerar los derechos personales como la nuestra, especialmente en el artículo 15 y en el 18. Y aunque todos ellos se reconocen bajo el epígrafe general de derechos fundamentales, en absoluto contiene la anfibología terminológica de la nuestra distinguiendo perfectamente lo que es derecho de lo que es libertad<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Parada Vázquez y Diego Cámara del Portillo, p. 89.

<sup>26</sup> Comienza en su artículo 1 por asentar la idea de dignidad como fundamento de los derechos humanos y de los deberes de todo poder público. El artículo 2 consagra con carácter general la «libertad de acción y de la persona» de la que se deduce en primer lugar, «el derecho al libre desarrollo de su personalidad siempre que no viole los derechos de otros ni atente contra el orden constitucional o la ley moral» y, en segundo lugar, el «derecho a la vida y a la integridad física». Solo se añade a continuación a modo de garantía genérica, pero a la vez específica de los derechos que acaba de mencionar: «La libertad de la persona es inviolable. Estos derechos sólo podrán ser restringidos en virtud de una ley».

A continuación, el artículo 3 consagra la igualdad ante la ley. Pero a partir de ahí, nótese que va a enumerar lo que conocemos como libertades públicas sin perjuicio de alguna otra referencia derivada o susceptible de verse enfrentada a alguna de ellas como es el sistema escolar en relación con las libertades de la familia y en concreto de los padres, o el servicio militar y otros servicios a la comunidad como restricción a la libertad de profesión. El art. 4 declara que «la libertad de creencia y de conciencia y la libertad de confesión religiosa e ideológica son inviolables». Y el artículo 5 reconoce en su primer párrafo las dos libertades informativas y señalándole en el segundo párrafo límites similares a nuestro artículo constitucional 20.4:

«Toda persona tiene el derecho a expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen, y de informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa

Hecho el planteamiento, se trata ahora de poner de relieve lo que ocurre con el alumnado que ya es parte y miembro de una concreta Universidad para cuyas condiciones de entrada y permanencia cumplió todas las condiciones reglamentariamente impuestas.

Es esta primera y libre elección la que puede crearle un sinfín de problemas si las circunstancias (por cambio de domicilio o cualesquiera otras que suelen concurrir en la vida de familia) le dificultaran continuar con la misma Universidad. Las diferencias de planes de estudio por CC. AA., y más aún como ya he dicho, entre Universidades incluso de la misma Comunidad Autónoma, hace que cuando sobreviene el impedimento de la presencialidad se complique todo y puede verse en la necesidad de cambiar de Universidad.

Efectivamente, las diferencias en los planes de estudio entre las distintas Comunidades Autónomas (CC. AA.) y sus Universidades pueden complicar las cosas cuando los estudiantes se encuentran con impedimentos para asistir a clases presenciales. Cada Comunidad Autónoma tiene la autonomía para adaptar el currículo educativo, lo que puede llevar a diferencias en los contenidos, métodos de evaluación y requisitos para completar los estudios. Nada que objetar en este sentido siempre que no dificulte el ejercicio del libre estudio y del axial derecho a la educación.

El artículo 10 del ya citado Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, supuestamente regula los procedimientos de reconocimiento y transferencias de créditos académicos en los títulos universitarios oficiales.

«1. Los procedimientos de reconocimiento y de transferencia de créditos académicos en los títulos universitarios oficiales tiene por objeto facilitar la movilidad del estudiantado entre títulos universitarios oficiales españoles, así como entre estos y los títulos universitarios extranjeros. Las universidades aprobarán normativas específicas para regular estos procedimientos conforme a lo dispuesto en el presente real decreto...».

De nuevo, encontramos multitud de normativas y de procedimientos protocolarios de adaptación entre asignaturas de Planes distintos que en absoluto garantizan el reconocimiento del esfuerzo hecho hasta entonces y ni siquiera la coherencia de la total finalización de estudios al haberse tenido que combinar dos planes con distintos enfoques y filosofías propias.

Estos problemas se pueden mitigar con opciones de educación a distancia y programas *online* que ofrecen mayor flexibilidad. La UNED y otras universidades en línea son un buen ejemplo de cómo se puede acceder a la

---

y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía serán garantizadas. La censura está prohibida».

«Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor personal».

Por último, el mismo artículo 5 reconoce una garantía institucional («El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres»). Y a renglón seguido, sin más, se advierte de que «La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución».

educación sin importar la ubicación geográfica. La cuestión es que para un desarrollo normal, y sin complicaciones, la matrícula inicial se debió hacer en tales Universidades *online*. Es decir, ha de acertarse en la elección inicial ante la imprevisión de dificultades que, como las emergencias nacionales, son imprevisibles.

Pero cuando alguien no prevé (ni en la vida real todo es previsible) que pudiera verse obligado a cambiar o que pudiera enfermar, todo se complica por la necesidad de adaptación entre la Universidad original y la que se impone en sus sobrevenidas necesidades, ante nuevas circunstancias vitales. Y aquí quiero destacar lo siguiente: La enfermedad debería contemplarse para evitar esos cambios de planes a la UNED como única solución. No niego que nuestras universidades disponen de servicios de atención a las personas discapacitadas, pero que actúan *ad intra*, para los propios alumnos, sin contemplar la necesaria flexibilidad en el caso de un eventual traslado de expediente por tal razón.

En efecto; la enfermedad sobrevenida, u otras circunstancias excepcionales, pueden complicar mucho los planes educativos de las personas; y es importante que las instituciones tengan en cuenta estas situaciones para ofrecer soluciones flexibles. La UNED, al ser una universidad a distancia, ya ofrece una gran cantidad medidas de flexibilidad para los estudiantes que no pueden asistir de manera presencial, por lo que, al menos, esa exigencia queda resuelta.

Sin embargo, sería ideal que existieran mecanismos específicos para adaptar los planes de estudio a las necesidades de los estudiantes que enfrenten problemas de salud, permitiéndoles continuar sus estudios sin interrupciones innecesarias y sin enfrentar barreras adicionales debido a diferencias en los planes de estudio de las CC. AA. y de las propias Universidades.

#### e) De olvido de la libertad

De olvido de la libertad<sup>27</sup> nos habla Díez-Picazo, tal vez por su convicción de que se exagera la enumeración de derechos realmente fundamentales, que confunden y debilitan el sistema sobre generar no pocos problemas de interpretación jurídica que se extienden a nuestros tribunales. La idea es coincidente y muy repetida con el sistema de derechos que definiendo a menudo y desde la entrada en vigor de la Constitución<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Díez-Picazo, Luis María. «Sistema de Derechos Fundamentales». 3.ª ed. Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008, p. 71.

<sup>28</sup> Como síntesis de trabajos sostenidos desde los años 80, mi reciente libro Estudios sobre... 2023, *passim*. No obstante, cabe tener también la satisfacción de que el TC va aceptando progresivamente alguno de los postulados defendidos y en particular, como principio inicial, el de sustituir la idea de límites por la de delimitación entre tantos derechos que conviven y entran en conflicto entre sí. *Cfr.*: Sánchez Ferriz. El TC recuerda que no todo cabe en la libertad de expresión, en Valencia Plaza, 6 de junio, 2025.

Sobre el papel de los padres según el artículo 27.3 CE, en el reciente dictamen del Consejo de Estado se recomendó suprimir dicho artículo del entonces anteproyecto, al considerar que no respeta la reserva de ley orgánica que impone la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por entenderlo

«como una limitación expresa dirigida a los progenitores o los adultos responsables de los alumnos que afecta directamente al alcance y al ámbito del derecho que les reconoce el artículo 27.3 de la Constitución, y que se les impone por referencia a los derechos a la educación y el libre desarrollo de la personalidad de los menores»<sup>29</sup>.

En última instancia, se ha de estar de acuerdo con Aláez Corral<sup>30</sup>, cuando afirma que:

«en la medida en que el derecho a elegir la formación religiosa y moral sea parte integrante del derecho a la educación, y el menor educando sea el titular del derecho a la educación, es éste, en último extremo, el beneficiario, el titular de ese derecho, y los padres lo ejercerán siempre por representación del mismo (...) cuando éste carezca de capacidad de obrar iusfundamental».

No debe perderse de vista que el objetivo es común: salvaguardar la infancia y la adolescencia, en tanto que sujetos vulnerables y en proceso de madurez y desarrollo personal. Bien por sus padres, madres o tutores; bien por la propia acción del Estado como garante absoluto de los derechos de todos los ciudadanos.

Sin embargo, esta decisiva acción del Estado no siempre ha sido neutral y apropiada a los fines mencionados. Se estableció una asignatura de educación cívica<sup>31</sup> con diversos intentos que no fueron igualitarios en opinión de parte de la sociedad<sup>32</sup>:

«Al contrario de lo que se ha hecho en muchas ocasiones, los contenidos de la materia específica de educación cívica y constitucional deberían limitarse a exponer los aspectos vinculados a la Constitución y a nuestra historia constitucional democrática; no haberlo hecho así es lo que ha provocado los conflictos que hemos presenciado en España ante la implantación de algunas asignaturas».

---

<sup>29</sup> Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Familias, aprobado el 16 de marzo de 2023. Número de expediente: 146/2023 (Derechos Sociales y Agenda 2030).

<sup>30</sup> Aláez Corral, B. «El derecho a la educación del menor como marco delimitador de los criterios de admisión a los centros escolares sostenidos con fondos públicos». En Sancho Gargallo, M. Á. *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas / I Encuentro Sobre Estudios Jurídico-Políticos en Educación...* 2006, p. 97.

<sup>31</sup> Mariano Vivancos [Vivancos Comes, M. (2022b). Límites a la libertad de enseñanza] al que seguimos en este subepígrafe.

<sup>32</sup> Vidal Prado, C. *La educación cívica...* (2023, 139).

## f) Una asignatura polémica si no es totalmente neutral

La polarización política —y su repercusión en la sociedad— llevó a que, en algún caso, la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos llegase incluso a los tribunales. En febrero 2009, el Tribunal Supremo se pronunció, mediante la resolución de algunos recursos<sup>33</sup> y unificando la jurisprudencia de distintos Tribunales Superiores de Justicia sobre la existencia o no de un derecho a la objeción de conciencia frente a la asignatura de «Educación para la ciudadanía». La intención de los magistrados fue unificar la doctrina para lo que se reunió en pleno la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dando lugar a las sentencias de 11 de febrero de 2009.

Para el Alto tribunal, en sentido similar en las distintas sentencias de esta misma fecha, la

«Educación para la ciudadanía» (como asignatura), aun siendo ajustada a Derecho y existiendo el deber jurídico de cursarla, ello «no autoriza a la Administración educativa —ni tampoco a los centros docentes, ni a los concretos profesores— a imponer o inculcar, ni siquiera de manera indirecta, puntos de vista determinados sobre cuestiones morales que en la sociedad española son controvertidas»<sup>34</sup>.

En definitiva, al alumno más que una visión concreta se le ha de explicar el pluralismo constitucional y la legitimidad de posiciones que pueden no ser coincidentes. Solo enseñando el respeto a todas las posiciones sociales se logra una educación en libertad y para la libertad.

Más tarde, una de las peticiones de objeción de conciencia llegó incluso al Tribunal Constitucional, que desestimó un recurso<sup>35</sup> que pretendía, mediante amparo, el reconocimiento de la objeción de conciencia para que un alumno menor de edad no cursase dicha asignatura en un centro educativo de Andalucía<sup>36</sup>.

En otros casos, la legislación educativa ya había pasado por el Tribunal Constitucional, bien por la vía del recurso de amparo bien a través de recursos de inconstitucionalidad. Lo que muestra, como apunta De Puelles,

---

<sup>33</sup> Recurso 905/2008 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y recursos 948/2008; 949/2008 y 1013/2008, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 340/2009 (Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª) de 11 de febrero de 2009 (recurso 948/2008). FD 15.º.

<sup>35</sup> Recurso de amparo 9192-2009. Promovido por doña Carmen Colomina Martínez en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su recurso.

<sup>36</sup> El recurso en cuestión fue desestimado por falta de legitimación de la recurrente. Tribunal Constitucional. Sentencia 28/2014, de 24 de febrero de 2014. Sala Primera. Boletín Oficial del Estado núm. 73, de 25 de marzo de 2014.



«que la educación sigue siendo una materia conflictiva, conflictividad que en parte proviene del desarrollo constitucional y legislativo de la materia, aunque la abundante jurisprudencia constitucional existente ha contribuido a encauzar muchas cuestiones»<sup>37</sup>.

En cuanto al contenido curricular, a grandes rasgos, cabe preguntarse cuáles eran los contenidos previstos en el bloque de enseñanzas mínimas establecidas por el Gobierno. A saber, para la Educación Secundaria Obligatoria, donde «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos» (2006–2013) se debía cursar en uno de los tres primeros cursos, los principales bloques trataban: contenidos comunes; relaciones interpersonales y participación; deberes y derechos ciudadanos; las sociedades democráticas del siglo XXI y la ciudadanía en un mundo global<sup>38</sup>. Por su parte, para el cuarto curso de la etapa se planteó la materia de «Educación ético cívica»<sup>39</sup>. Entre sus contenidos figuraban la educación afectivo-emocional, los derechos humanos, valores constitucionales y teorías éticas. Además, incorporaba como contenidos sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos<sup>40</sup>.

En la tramitación de estos reales decretos, el dictamen del Consejo de Estado recordó, en sentido similar para la educación primaria y la educación secundaria obligatoria

«que no puede formar parte de los aspectos básicos del sistema educativo, sustraídos a la libertad de enseñanza garantizada en el artículo 27 de la CE, la difusión de valores que no estén consagrados en la propia Constitución o sean presupuesto o corolarios indispensables del orden constitucional»<sup>41</sup>.

Si bien no objetó nada al respecto, declarando que arrojaban un resultado favorable los aspectos básicos regulados en las normas sobre las que se despachó en dichos dictámenes.

---

<sup>37</sup> De Puelles Benítez, M. (2017). *Política, legislación y educación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, p. 299.

<sup>38</sup> Anexo II del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

<sup>39</sup> Vidal (2023, 143) recuerda que apenas contenía referencias constitucionales salvo una vaga referencia a los valores constitucionales.

<sup>40</sup> Anexo II del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria.

<sup>41</sup> Dictámenes del Consejo de Estado de los expedientes 2234/2006 y 2521/2006.

### 2.3. Reivindicación del predominio del valor libertad, frente al cual el Estado ha de ser necesariamente neutral

En particular sobre la libertad de cátedra ha de subrayarse el artículo 5.3 de la Constitución alemana<sup>42</sup> que, en su 2.º inciso, establece que «la libertad de cátedra no exime de la lealtad a la Constitución», loable mandato a mi juicio que sería necesario a veces, o incluso a menudo, en nuestro sistema de educación en el que no se ha impregnado en profundidad el espíritu constitucional que sí hemos observado en otras instituciones como es el caso de las Fuerzas armadas.

Sobre la libertad de enseñanza no podemos olvidar los problemas generados por el bilingüismo allá donde existe; pero no siempre se han interpretado los derechos lingüísticos en términos de libertad por la opción política predominante en cada caso que, en el caso de Cataluña, ha sido en muchas ocasiones declarado inconstitucional<sup>43</sup>. Y en lo que se refiere a las asignaturas ya mencionadas, la interpretación de la enseñanza en valores perdió la oportunidad de ser objetiva centrándose en los contenidos y espíritu constitucionales.

## III. EL RESPETO POR LA LIBERTAD EXIGE LA NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DEL ESTADO<sup>44</sup>

En estos casos aludidos no primó el valor de la libertad porque faltó la necesaria neutralidad en las decisiones que el respeto a los contenidos constitucionales hubiera aportado como consenso de obligada aplicación.

Goran Rollnert llama la atención precisamente sobre el origen de este principio; El principio de la neutralidad ideológica del Estado lo formuló inicialmente el Tribunal Constitucional en relación con los centros docentes pero al hacer referencia a todas las instituciones públicas cabe extenderlo a todos los ámbitos en que se proyecta la libertad de pensamiento:

«Así, el Alto Tribunal ha establecido que “en un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales”. En el mismo contexto educativo, el Tribunal ha prohibido todo adoctrinamiento ideológico o religioso en la enseñanza con carácter imperativo al hablar, con relación al artículo 27.3 CE (derecho de los padres a que sus hijos reciban la

---

<sup>42</sup> Un completo análisis de este y sus interpretaciones por la doctrina alemana en Vidal Prado, (2004, 380 y ss.).

<sup>43</sup> Sobre el caso valenciano, Vivancos (2022a, 343 en síntesis).

<sup>44</sup> Sobre la generalidad de aplicación de este principio, Remedio Sánchez Ferriz, No todo ejercicio de participación y/o libertad es lícito: la neutralidad como valor y deber. (A propósito de la STC 5/2021: El Ordenamiento también obliga al Fútbol), en Jorge Castellanos Claramunt (Dir.), *Participación ciudadana y calidad democrática*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 281-333.

educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones), de “una órbita de libertad privada impidiendo formaciones ideológicas imperativamente predisuestas desde el Estado” y de “la obligación de los poderes públicos de no imponer coactivamente el estudio de una confesión ideológica o religiosa determinada, al menos con contenido apologético y no puramente informativo”. El principio de la neutralidad ideológica del Estado encontraría también apoyo constitucional en lo que el Tribunal ha llamado la libertad negativa de creencias, esto es, “el derecho del tercero afectado a no creer o a no compartir o a no soportar los actos de proselitismo ajenos”<sup>45</sup>».

La convicción del autor citado se apoya, por lo demás, no solo en nuestra Constitución sino también en los pronunciamientos del CEDH:

«[El] derecho a la libertad ideológica y religiosa [...] implica la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la de manifestarlas mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza, según declara el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 9) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 18)»<sup>46</sup>.

Así lo ha reconocido explícitamente el Tribunal Constitucional respecto de la libertad de pensamiento al destacar la conexión de la libertad de enseñanza con la libertad ideológica y religiosa y la libertad de expresión y remitir al

«artículo 9 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales firmado en Roma en 4 de noviembre de 1950, en conformidad con el cual hay que interpretar las normas relativas a derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución incorpora, según dispone el artículo 10.2<sup>47</sup>».

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La cuestión en torno a las tentaciones de ignorar la neutralidad ya es vieja en nuestro sistema democrático. Para Fernández Miranda<sup>48</sup>, no cabía duda de la exigencia constitucional:

«Si no hay neutralidad educativa, si es inadmisibles la imposición coactiva de la enseñanza neutralizada, y si el Estado ni es la encarnación de la razón, ni debe ser el instrumento de un partido, ¿quién ha de administrar el sentido de la educación sino las propias corrientes sociales con efectiva vigencia?».

<sup>45</sup> Rollnert, Goran, *Los neuroderechos...*2024, p. 115.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 118 y ss.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Fernández Miranda, A. *Estado laico...*1978, 75.

Curiosa cuestión esta, que dejamos planteada como conclusión de esta contribución en la que hemos planteado más dudas que hecho afirmaciones, y en la que se ha llamado la atención sobre la difícil aplicación de un artículo tan complejo como el 27 CE, salvo que prevalecieran en nuestros partidos políticos, a medida que ocupan el poder, solo los valores constitucionales por encima de los propios y predominara en ellos lo que Hesse llamaba «vocación de constitución».

Pues bien, regresando a la principal preocupación manifestada en esta reflexión (la necesidad de facilitar la libertad de enseñanza a los más vulnerables o a quienes se ven sorprendidos por importantes problemas vitales sobrevenidos), y especialmente desarrollada en el epígrafe II.2, a) b) y d), ha de excusarse mi licencia de haber entrado en cuestiones no directamente derivadas de tal preocupación, pero inevitablemente unidas por mor de la complejidad del artículo 27 CE.

He sufrido de cerca estos problemas con algunos alumnos (afortunadamente pocos) y son difíciles de superar y, por supuesto, retrasan significativamente el desarrollo del título universitario por los mismos perseguido y deseado.

Es, por lo tanto, deseable y necesario que el Estado, en aplicación del artículo 149.1, 1.ª, desarrolle unas bases mínimas pero unificadas, que, sin afectar a las competencias en la materia de educación y enseñanza propias de las Comunidades Autónomas, sí reduzcan lo más posible todos los obstáculos burocráticos que deben superar los alumnos (conduciéndoles a veces al abandono por mor de las dificultades burocráticas), quienes se ven abocados a enfermedades que conllevan minusvalías o diversidad funcional como ahora se dice.

Llama la atención que se haya emprendido nada menos que una reforma constitucional del artículo 49 CE, por cierto, absolutamente inocua por no decir que innecesaria a mi juicio, y que, sin embargo, no se analice la realidad social de problemas como los que he apuntado y que tan necesitados están de una actuación normativa básica y que no parece preocupar a nadie, más allá del cambio de nombre introducido inútilmente en el texto constitucional y que en absoluto aporta ventajas o debilitación de los obstáculos existentes.

Solo así se respetaría, para todos, la libertad de enseñanza como forma de ejercitar el derecho a la educación, tan propia y tan imprescindible, como todas las demás libertades, en un Estado de derecho que impecablemente impone nuestra Constitución.

## V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Aláez Corral, B. (2006). El derecho a la educación del menor como marco delimitador de los criterios de admisión a los centros escolares sostenidos con fondos públicos. En Sancho Gargallo, M. Á. *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*. I Encuentro Sobre Estudios Jurídico-Políticos. En Educación. Conferencias y Seminarios. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Alzaga Villaamil, O. (1985) *Por la libertad de enseñanza*. Grupo Planeta.
- Alzaga Villaamil, O. (2011). *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Trotta.
- Biglino Campos, P. (2020). Principios rectores, legislador y Tribunal Constitucional. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 119, pp. 53-84.
- Cotino Hueso, L. (2012). *El derecho a la educación como derecho fundamental: especial atención a su dimensión social prestacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y debates, núm. 221.
- De Puelles Benítez, M. (2017). *Política, legislación y educación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.
- Díaz Revorio, F. J. (2009). *Educación en Valores, construir ciudadanías*. Madrid: Dykinson.
- Díez-Picazo, L. M. (2008). Sistema de Derechos Fundamentales. 3.<sup>a</sup> ed. *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*. Navarra: Thomson-Civitas.
- Dueñas Castillo, A. I. (dir.) (2022) *La precariedad de la Universidad española. Un estudio en primera persona*. Zaragoza: F. Manuel Giménez Abad.
- Elósegui Itxaso, M. (2011). La legislación vigente sobre la asignatura de educación política en las escuelas alemanas, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 154, Madrid, octubre-diciembre, pp. 71-109.
- Ennuschat, J. (2005) Escuela de Jornada Completa («Ganztagsschule») y Derechos Fundamentales, en *Persona y Derecho*, 52, pp. 445-459.
- Fernández Miranda, A. (1988). *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la constitución española*. Ed. Universitaria Ramón Areces.
- Fernández Miranda, A. (1978). Estado laico y libertad religiosa, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, pp. 57-80.
- Fornérot, A. (2023). École et Religion en Droit Français, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXIX.
- Gómez Orfanel, G. (1983). «Derecho a la educación y libertad de enseñanza. Naturaleza y contenido» (Un comentario bibliográfico), en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Afto 3, núm. 7. Enero-abril.
- López Castillo, A. (2018). Libertad de enseñanza, en *Comentarios a la Constitución Española. LX aniversario*. Rodríguez Piñero y Casas Bahamonde (dirs.). Madrid, B.O.E. y Fundación Wolkers Kluwer, Vol. I, pp. 983-1031.
- Nuevo López, P. (2009). *La Constitución Educativa del Pluralismo*. La Coruña: UNED/Netbiblo.

- Parada Vázquez, J. R. y Cámara del Portillo, D. (1988), La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria, en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, septiembre-diciembre.
- Rollnert Liern, G. (2007). La neutralidad ideológica del Estado y la objeción de conciencia a la «Educación para la Ciudadanía», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, pp. 271-302.
- Rollnert Liern, G. (2024), *Los neuroderechos y la libertad de pensamiento*. Madrid: Marcial Pons.
- Sánchez Ferriz, R. (2022). No todo ejercicio de participación y/o libertad es lícito: la neutralidad como valor y deber. (A propósito de la STC 5/2021: El Ordenamiento también obliga al Fútbol), en Jorge Castellanos Claramunt (Dir.), *Participación ciudadana y calidad democrática*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 281-333.
- Sánchez Ferriz, R. (2023). Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español. *La voz de la sociedad civil*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez Ferriz, R. (2022). Generar el sentimiento constitucional para consolidar la democracia, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 114, pp. 127-157.
- Sánchez Ferriz, R. (1984). La Restauración y su Constitución política. *Universidad de Valencia*.
- Vidal Prado, C. (1997). Aproximación histórica a la regulación de la libertad de cátedra en España, *Humana Iura: suplemento de derechos humanos*, núm. 7, pp. 221-264.
- Vidal Prado, C. (2017). El diseño constitucional de los derechos educativos ante los retos presentes y futuros, en *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 100, septiembre-diciembre, pp. 739-766.
- Vidal Prado, C. (2004). Libertad de cátedra y libertad pedagógica en Alemania, en *Persona y Derecho*, núm. 50.
- Vidal Prado, C. (2023). La educación cívica en la última reforma educativa: una (nueva) oportunidad perdida, en *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, núm. 39, pp. 499-523.
- Vivancos Comes, M. (2022a). Modelo educativo y autogobierno valenciano. 40 años de políticas educativas en la Generalitat. *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, núm. 12(1), pp. 324-346.
- Vivancos Comes, M. (2022b). Límites a la libertad de enseñanza y Ley Orgánica de Educación (LOMLOE). *Un debate constitucional en permanente definición. Revista de Derecho Político*, núm. 114, pp. 89-117.
- Vivancos Comes, M. (2024) La contrarreforma educativa del Gobierno social-comunista. LOMLOE: una ley en las antípodas del consenso constitucional, en *Temes d'avui: revista de teologia i qüestions actuals*, núm. 69, pp. 36-42.
- Zagrebelky, G. (2007), *Imparare democrazia*. Torino: Einaudi.