

---

## ARTÍCULOS

---

LA REFORMA DE LOS PLANES DE ESTUDIOS

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

JOSÉ ANTONIO SOUTO PAZ\*

---

\* Catedrático de Derecho Canónico.

UNED

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN

EDUCACIÓN E INTERVENCIONISMO ESTATAL. EL PENSAMIENTO  
ILUSTRADO

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

JOSÉ ANTONIO SOUTO PAZ

### INTRODUCCIÓN

El artículo 27 de la Constitución declara que «todos tienen derecho a la educación». Este texto, que ha sido objeto de diversas interpretaciones doctrinales, tiene un evidente interés, dado su carácter novedoso, al ser la primera vez que aparece constitucionalizado tal derecho. Hay que significar, sin embargo, que la doctrina, aun resaltando la importancia y la novedad de este derecho fundamental, ha prestado mayor atención a una cuestión subyacente, objeto de una larga polémica histórica, y que se concreta en la dialéctica *escuela pública-escuela privada*. En otros apartados del artículo 27 se regulan otros aspectos de la educación que pueden justificar el resurgimiento de esta polémica; este planteamiento, sin embargo, puede oscurecer la interpretación, tal vez más correcta, de la educación como derecho fundamental.

Conviene advertir al respecto que el interés de los poderes públicos por la educación y las consiguientes actitudes intervencionistas en este campo son muy anteriores al reconocimiento de la educación como derecho fundamental. El reconocimiento de este derecho, tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en las Declaraciones de Derechos Internacionales, constituye el punto final de un largo proceso histórico y jurídico; se inicia este proceso con la asunción de competencias por parte del Estado —en confrontación con otras instituciones, especialmente, con la Iglesia Católica— y prosigue, con una manifiesta tendencia expansiva, en busca del monopolio educativo. La univer-

salización, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza constituyen objetivos sucesivos que culminan, en época ya tardía, con el reconocimiento de la educación como derecho subjetivo de rango fundamental.

## EDUCACIÓN E INTERVENCIONISMO ESTATAL. EL PENSAMIENTO ILUSTRADO

La intervención de los poderes públicos en la educación se acentúa e intensifica como consecuencia de dos circunstancias históricas muy concretas: «El advenimiento de la era industrial y el desarrollo del Estado-Nación como estructura política dominante»<sup>1</sup>. Este proceso se inicia, en el mundo occidental, con la Revolución Francesa y se concreta normativamente en el Título I de la Constitución francesa de 1791, que proclama como deber del Estado «la organización de una institución pública común a todos los ciudadanos, gratuita en aquellas materias de enseñanza necesarias para todos los hombres».

La incorporación de la educación al ámbito competencial del Estado no es fruto de una decisión irreflexiva o temperamental de los constituyentes revolucionarios; muy al contrario, como en tantas otras cuestiones, constituye, simplemente, la concreción de unas ideas que han ido penetrando lentamente en la mentalidad social y que afloran vigorosamente en el nuevo contexto político y social: el pensamiento ilustrado. Como ha dicho Paul HAZARD: «Lo que vegetaba en la sombra se ha desarrollado a plena luz; lo que era especulación de algunos pocos espíritus ha alcanzado a la multitud; lo que era tímido se ha vuelto provocador»<sup>2</sup>.

El racionalismo empirista (racional-empirismo), que está en la base del pensamiento ilustrado, «combina la experiencia del mundo real y la actitud comprensiva de esta experiencia a través de la razón instrumento»<sup>3</sup>. Al igual que la observación de la naturaleza permite el descubrimiento de leyes naturales, también la observación de la sociedad hace posible la determinación de leyes sociales, fruto de la experiencia y de la actividad racional. Partiendo de estas premisas, los ilustrados «instituirán un nuevo derecho, que ya no tendrá que ver nada con el derecho divino; una nueva moral independiente de toda ideología; un nueva política que transformaría a los súbditos en ciudadanos»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> J. L. GARCÍA GARRIDO, *Problemas mundiales de la educación*. Madrid, 1986, 2.ª edición, p. 13.

<sup>2</sup> P. HAZARD, *El pensamiento europeo en el siglo XVII*. Madrid, 1946, p. 141.

<sup>3</sup> E. GUERRERO, *Historia de la Educación en España, I. Estudio Preliminar*. Madrid, 1979, p. 12.

<sup>4</sup> P. HAZARD, *op. cit.*, p. 2.

La nueva sociedad, resultado de esta investigación racional empírica, está inspirada en dos principios básicos: *la secularización* y *el progreso*. «Esta lucha por la secularización no es sólo una lucha por la libertad científica; antes bien, esta lucha forma parte de la más genérica que viene llevando a cabo la burguesía para desplazar el poder político a los estamentos privilegiados del Antiguo Régimen, y entre ellos a la Iglesia. La visión de una sociedad formada por y entre los hombres, en quienes reside el poder que delegan a una instancia representativa, para que ésta garantice mejor sus derechos y entre ellos, de forma fundamental, el de la propiedad, corresponde al modelo de dominación política de la burguesía. La lucha de ésta por el poder es una lucha antiestamental.»<sup>5</sup>

La *secularización* sólo es posible consolidarla a través de la educación: «para impedir a sus hijos recaer en los errores antiguos darían nuevos principios a la educación»<sup>6</sup>. La educación, sin embargo, no se vincula únicamente a este proceso secularizador; constituye, al mismo tiempo, un factor indispensable del *progreso*, otro pilar básico del pensamiento ilustrado. La instrucción del pueblo —afirmará CONDORCET— constituye «el único medio de llevar sucesivamente a la especie humana a los diversos grados de perfección y, por consiguiente, de felicidad a que la Naturaleza le permite aspirar; deber tanto más importante cuanto que el bien no puede ser duradero si no se hacen progresos hacia lo mejor, y que es preciso marchar a la perfección o exponerse a ser arrastrado hacia atrás por el choque continuo e inevitable de las pasiones, de los errores y de los acontecimientos»<sup>7</sup>. La educación aparece, igualmente, vinculada a las doctrinas utilitaristas, donde la felicidad, la utilidad y el progreso están íntimamente relacionados y sólo son alcanzables a través de la instrucción.

En España estas nuevas ideas, así como la defensa de la educación como instrumento para la consecución de los fines propuestos, tendrán su reflejo más nítido en el Padre Feijoo y en Jovellanos. Este último afirmará: «Las fuentes de la prosperidad social son muchas; pero todas nacen de un mismo origen, y este origen es la instrucción pública...»<sup>8</sup>.

La preocupación de los ilustrados por la educación da un paso más adelante al afirmar que «solamente los gobiernos fundados en la razón pueden desear que la instrucción sea sana, fuerte y generalmente extendida»<sup>9</sup>. La responsabilidad de la educación se transfiere, así, a los poderes públicos. Esta implicación del Estado en el fomento de la educación es resumida por GUERRERO, en los siguientes términos: «Los Estados despóticos, nos dice Holbach en 1770, no tienen el menor interés en que se formen buenos ciudadanos. La reforma de la educación depen-

<sup>5</sup> E. GUERRERO, *op. cit.*, p.15.

<sup>6</sup> P. HAZARD, *op. cit.*, p. 2.

<sup>7</sup> CONDORCET, *Escritos pedagógicos*. Madrid, 1922, pp. 22 y ss.

<sup>8</sup> *Memorias sobre educación pública*, tomo II, pp. 551-552.

<sup>9</sup> DESTUT DE TRACY, *Comentario sobre el Espíritu de las Leyes*, citado por E. GUERRERO, *op. cit.*, p.33.

de, para él, de la reforma de las costumbres públicas y esto sólo puede hacerlo posible un Gobierno ilustrado, vigilante, justo y bien intencionado, interesado en que exista una sana moral»<sup>10</sup>.

La preocupación de los ilustrados por la educación va a tener en España su traducción normativa en la Constitución de 1812. El Estado asume plenamente la competencia en esta materia en una triple vertiente: programación (artículos 368 y 370), inspección (artículo 369) y establecimiento de centros de enseñanza (artículos 366 y 367), todo ello recogido en el Título IX, bajo el epígrafe de la Instrucción pública. Este Título se completa con el reconocimiento de la libertad de escribir, imprimir y publicar las ideas políticas (artículo 371).

*El Informe Quintana* explica suficientemente las circunstancias en que se encuentran la educación y la reforma que deben llevarse a cabo para alcanzar los objetivos propuestos. «Sólo en la época presente —dice el Informe— podrá aplicarse la mano a esta grande obra con esperanza de buen éxito. La mayor parte de los obstáculos que antes había están sin fuerza o se hallan destruidos. La Constitución ha restituido al pensamiento su libertad, a la verdad sus derechos. La razón particular de los individuos ilustrados va superando la resistencia de las preocupaciones autorizadas y envejecidas. Hasta la desolación espantosa que ha sufrido la Península por la oposición de sus feroces enemigos, destruyendo los antiguos establecimientos de instrucción o por lo menos dejándolos sin acción y sin recurso, da como allanado el camino para proceder libremente a la reforma, y disminuye la resistencia que las instituciones antiguas, cuando están en vigoroso ejercicio, oponen a su mejora o a su comprensión.»<sup>11</sup>

Tras este análisis de la situación, el Informe insiste en la necesidad de que «el Congreso nacional, que ha restituido a los españoles al ejercicio de su voluntad, pueda completar su obra y procurarles todos los medios de que esta voluntad sea bien convenientemente dirigida. Estos medios están evidentemente todos bajo el influjo inmediato de la instrucción, y por lo mismo la *organización de un sistema de instrucción pública digno y propio de un pueblo libre llama tan poderosamente la atención de los legisladores, como la organización de cualquiera de los poderes que constituyen el equilibrio de nuestra asociación política*»<sup>12</sup>.

Establecida la necesidad de «la organización de un sistema de instrucción pública digno y propio de un pueblo libre», el Informe define las características de esta instrucción: a) *universal*, es decir, extensiva a todos los ciudada-

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 33.

<sup>11</sup> Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública (1813).

<sup>12</sup> *Idem.*

nos; *b) igual* para todos, teniendo en cuenta los recursos y las circunstancias territoriales y personales; *c) global*, abarcando el sistema entero de los conocimientos humanos; *d) permanente*, facilitando la conservación o la adquisición de conocimientos a todos los hombres en todas las edades; *e) uniforme* en todos los estudios, evitando el capricho, la extravagancia y, en definitiva, la discordancia entre escuelas, que se traduce en la unidad de doctrina, métodos y lengua; *f) pública*, es decir, abierta a todos; *g) gratuita*; y finalmente, *h) libre*, pues «no pudiendo el Estado poner a cada ciudadano un maestro de su confianza, debe dejar a cada ciudadano su justa y necesaria libertad de elegirlo por sí mismo».

Este ambicioso y optimista Informe, que precedería al Proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública, quedó frustrado y el Proyecto no obtendría la necesaria sanción como consecuencia del regreso de Fernando VII. El Decreto de 4 de mayo de 1814 declara nula la Constitución y las medidas legislativas de las Cortes. El Proyecto del nuevo sistema de instrucción pública no llegó a nacer; «en su lugar, se volvió al sistema en que se encontraba la enseñanza en el Antiguo Régimen, es decir, la instrucción volvió a colocarse en manos de la Iglesia, no sólo en pago a su apoyo total a la causa del absolutismo político, sino también porque se consideraba que sólo ella podía impartir adecuadamente la enseñanza. Como afirmara en 1815, el Duque de Híjar, sólo poniendo a la juventud bajo la enseñanza de la Iglesia podría verse en breve la nación libre de los males que llevamos»<sup>13</sup>.

Esta vuelta al pasado no es más que el comienzo de la tensión ideológica entre absolutistas y liberales, que tendrá lugar a lo largo del siglo XIX. Esta tensión va a marcar la azarosa historia de la educación durante ese período y será legada con problemas y tensiones semejantes al siglo actual. Durante el Trienio Liberal (1820-1832) se elabora el Reglamento General de Instrucción Pública (1821). El Reglamento se inspira en el Informe Quintana y en el Proyecto de Decreto de 1814. Se reafirma la libertad de enseñanza y la coexistencia de la escuela pública y privada; se establece, sin embargo, un matiz importante, pues la libertad de enseñanza universitaria queda seriamente limitada, mediante la aplicación de una serie de restricciones que afectan tanto al profesorado como al alumnado de los centros privados.

Esta limitación de la libertad de enseñanza universitaria, nacida de un Gobierno liberal, supone un notable cambio de actitud de los liberales que, durante la elaboración de la Constitución de 1812, habían defendido el principio de libertad de enseñanza sin ninguna limitación, ni restricción. PUELLES explica este cambio de postura de los liberales, a la luz de las discusiones parlamentarias que tuvieron lugar con motivo de la aprobación del Reglamento. «En efecto —dice este autor— la discusión parlamentaria del Reglamento nos muestra

<sup>13</sup> M. PUELLES, *Historia de la Educación en España, II Introducción*. Madrid, 1979, pp. 15-16.

la existencia de tres tendencias claramente diferenciadas: la de los partidarios de la libertad de enseñanza absoluta, tal y como preconizaba el proyecto de 1814; de los partidarios de la instrucción pública en régimen de monopolio estatal, negando de este modo la libertad de enseñanza; la de los partidarios de una libertad de enseñanza práctica absoluta en la primera y segunda enseñanzas, y una libertad limitada para la enseñanza universitaria. El triunfo de esta última postura no explica, sin embargo, suficientemente las razones por las cuales los liberales de 1821 se apartaron de los principios de libertad absoluta proclamado en 1813 y 1814.»<sup>14</sup>

Este cambio de postura de los liberales y la división interna que se aprecia entre ellos radica, encuentra su explicación en el cambio de la situación política que se produce entre ambos períodos. «Cuando los diputados redactan el proyecto de 1814 —afirma PUELLES— la situación política estaba presidida por la unidad de todas las fuerzas políticas y sociales frente al invasor, pero cuando se reúnen en 1821 se ha producido la reacción sangrante del absolutismo político, apoyada clara y entusiásticamente por la Iglesia. He aquí la clave de la división de los liberales: para una buena parte de nuestros diputados la Iglesia es ahora el enemigo del liberalismo. En consecuencia, hay que neutralizar el poder de la Iglesia. La insuficiencia de recursos aconsejaba que la enseñanza privada —prácticamente confesional— asumiera la carga de la primera y segunda enseñanzas, pero a cambio de limitar drásticamente la libertad respecto de la enseñanza universitaria. Dado que las Universidades eran casi todas de la Iglesia, la aplicación de este principio suponía, *de facto*, el comienzo de la nacionalización de la tercera enseñanza.»<sup>15</sup>

La ruptura de los liberales con sus principios ideológicos, mediante la restricción del principio de libertad de enseñanza, va a tener dos consecuencias históricas importantes: por una parte, la tendencia al *monopolio estatal de la enseñanza*, en detrimento del principio de libertad, se va a convertir en un principio polémico que llegará hasta nuestros días; por otra parte, la neutralidad ideológica en el proyecto educativo va a ser sustituida por la *ideologización* que va a influir decisivamente en las futuras reformas de la enseñanza.

La posterior reacción absolutista suprime la libertad de enseñanza, elimina todo resquicio de pensamiento liberal e implanta la confesionalidad como doctrina oficial en la enseñanza. La uniformidad de los estudios y la centralización de las instituciones docentes —criterios implantados por los liberales— son utilizados por los absolutistas para establecer un sistema de enseñanza, excesivamente reglamentista y perfectamente controlado, que garantice la pureza de las doctrinas religiosas y monárquicas. El Plan de Calomarde de 1824 no es simplemente una vuelta a una etapa anterior, sino más bien una reacción antiliberal desmesurada que somete a la enseñanza pública a un régimen burocráti-

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 18.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

co, absolutista y confesional; consagra un sistema de monopolio educativo de signo contrario del pretendido —desde otra perspectiva— por los liberales más radicales del trienio liberal.

Los vaivenes políticos y su influencia en la educación van a remitir al entrar en un período de estabilidad con la promulgación de la ley Moyano (1857). Esta ley va a sentar las bases del proyecto educativo y, dada su larga vigencia, representa la síntesis de las diferencias ideológicas en materia de enseñanza. La ley Moyano supone la consolidación del sistema educativo propugnado por los liberales moderados, cuyos antecedentes normativos más inmediatos son la Ley de 21 de julio de 1838 (plan del Duque de Rivas) y el Plan Pidal de 1845.

Los moderados se alejan de los principios liberales defendidos en el Informe Quintana, al restringir la amplitud de algunos de ellos o al renunciar manifiestamente a otros. Así el principio de *gratuidad* queda limitado a la primera enseñanza y, posteriormente, tan sólo a quienes carezcan de recursos en este primer nivel. Desaparece el principio de *universalización* al limitar la enseñanza media y universitaria a las clases acomodadas. La libertad de enseñanza aparece mediatizada por la tendencia a la *estatalización*, justificada por el interés público como salvaguarda frente al afán de lucro de la iniciativa privada. Al propio tiempo, la utilización de la educación como medio de adoctrinamiento ideológico por parte del Estado y la necesidad de resolver las diferencias con la Iglesia pone en cuestión otro principio básico del liberalismo: *la libertad de cátedra*. Finalmente, la *enseñanza universitaria* es monopolizada por el Estado, negando validez a los estudios realizados en centros privados.

En aplicación de estos principios se establecen requisitos concretos para la creación de centros docentes y para impartir la docencia. La enseñanza universitaria se va a regir por los principios de uniformidad y centralización. GIL ZÁRATE explicará estas limitaciones a la libertad de enseñanza como consecuencia de los abusos cometidos: «era imposible llevar más allá la libertad de enseñanza, la cual llegó a tal punto que no exigía a los doctores ni a los catedráticos condición alguna de aptitud o moralidad. Esta libertad produjo los abusos que eran consiguientes. Abriéndose como por ensalmo multitud de colegios con títulos más o menos pomposos, la mayor parte a cual peores, convirtiéndose la enseñanza en miserable granjería, y siendo tan numerosas como sentidas las quejas que de este grave mal llegaron al Gobierno»<sup>16</sup>.

El moderantismo renuncia a algunos principios liberales y, al propio tiempo, procura resolver el contencioso con la Iglesia. En el Concordato de 1851 se proclama que «la instrucción en las Universidades, Colegios, Seminarios y Escuelas públicas o privadas de cualquiera clase, serán en todo conforme a la doctrina de la misma religión católica; y a este fin no se pondrá impedimento

<sup>16</sup> *De la Instrucción Pública en España*. Madrid, 1855.

alguno a los obispos y demás prelados diocesanos encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres, y sobre la educación de la juventud en el ejercicio de este cargo, aun en las escuelas públicas» (artículo 2.º). Con esta disposición concordada quedan claramente en entredicho la neutralidad ideológica de la escuela pública y la libertad de cátedra. El proceso de secularización, iniciado por los liberales, queda reducido, en el ámbito de la educación a una mera estatalización de los centros docentes en el nivel universitario; como contrapartida se reafirma la confesionalidad de los contenidos docentes. Al mismo tiempo se respeta el derecho de la Iglesia a la creación de centros docentes de enseñanza primaria y secundaria: «Podrá el Gobierno conceder autorización para abrir Escuelas y Colegios de primera y segunda enseñanza a los Institutos religiosos de ambos sexos legalmente establecidos en España, cuyo objeto sea la enseñanza pública, dispensando a sus Jefes y Profesores del Título y fianza que exige el artículo 150».

La renuncia progresiva de los moderados a los postulados liberales y su abdicación ante las presiones de la jerarquía eclesiástica llevan al Gobierno a dictar la Real Orden de 27 de octubre de 1864, que exige a los profesores la defensa de la fe, la fidelidad a la Reina y la obediencia a la Constitución, dando lugar a la expulsión de cualificados catedráticos de la Universidad, considerados heterodoxos, surgiendo la llamada «cuestión universitaria». La Ley de 1868 supone el punto culminante de esta tensión ideológica y de la entrega de la educación en manos de la Iglesia.

Tras la revolución de 1868, el Decreto de 14 de octubre de 1868 deroga dicha ley y expone con claridad la situación creada por el Gobierno anterior: «Entre las leyes con que el poder derrocado por nuestra gloriosa Revolución limitó la libertad de enseñanza, ninguna ha producido una expresión tan desoladora como la promulgada el 2 de junio de este año. Colocando la primera enseñanza bajo la tutela del clero, reprimiendo claramente una de las principales manifestaciones de la libertad, y haciendo al Estado instrumento de misas ajenas, no podrá menos de ser motivo de justa alarma para los que desean sinceramente la cultura intelectual del país... La libertad de enseñanza es otra de las reformas cardinales que la revolución ha reclamado y que el Gobierno provisional se ha apresurado a satisfacer sin pérdida de tiempo. Los excesos cometidos en estos últimos tiempos por la reacción desenfundada y ciega contra las espontáneas manifestaciones del entendimiento humano, arrojados de la cátedra sin respeto a los derechos legal y legítimamente adquiridos y perseguidos hasta el santuario del hogar y de la conciencia; esta inquisición tenebrosa ejercitada incesantemente contra el pensamiento profesional, condenado a perpetua servidumbre o a vergonzoso castigo por Gobiernos convertidos en auxiliares sumisos de oscuros e irresponsables poderes».

El Decreto citado establece dos principios básicos en relación con la libertad de enseñanza: *a) libertad de creación de centros*: («Es propio del Estado hacer que se respete el derecho de todos, no encargarse del trabajo que los in-

dividuos pueden desempeñar con más extensión y eficacia; la supresión de la enseñanza pública es, por consiguiente, el ideal al que debemos aproximar-nos, haciendo posible su realización en un porvenir no lejano»); b) *libertad de cátedra*: («El Estado carece de autoridad bastante para pronunciar la condenación de las teorías científicas, y debe dejar a los profesores en libertad de exponer y discutir lo que piensan..., los profesores deben ser también libres en la elección de métodos y libros de texto y en la formación de su programa.»).

Los liberales progresistas devuelven a la libertad de enseñanza los postula-dos originarios del liberalismo defendidos en el Informe Quintana, según el sentir de los constituyentes de Cádiz. La desnaturalización de estos postulados, realizada por los moderados, refleja las tensiones ideológicas del siglo XIX, en las que la educación constituye uno de los ejes centrales de la polémica; la Re-solución de 1868 no cierra esta polémica que se extenderá hasta bien entrado el último tercio del siglo actual, pero define con claridad el verdadero signifi-cado de la libertad de enseñanza.

La doctrina es unánime al reconocer el carácter progresista de la Constitu-ción de 1978, fruto del consenso de las diferentes fuerzas políticas. Ambas cuestiones van a incidir directamente en la regulación constitucional de la edu-cación. El artículo 27, en efecto, reconoce el derecho de todos los españoles a la educación y la libertad de enseñanza.

Este precepto contiene —en palabras de GARRIDO FALLA— «la regula-ción a nivel constitucional de uno de los temas más conflictivos, desde el pun-to de vista político, y, por tanto, más sintomático para apreciar el grado de consenso que realmente ha presidido la redacción constitucional»<sup>17</sup>. Se ha he-cho notar que la dificultad para encontrar un acuerdo en este tema, hizo peli-grar el consenso y la elaboración de la Constitución; precisamente, la tensión alcanzó su punto más álgido cuando el ponente socialista PECES-BARBA abandonó la Comisión por entender que se había roto el consenso como conse-cuencia de las discrepancias surgidas al regular la educación.

Superadas las diferencias y aprobado el texto del artículo 27, en el Pleno del Senado se llegó a afirmar: «estamos enterrando casi sin darnos cuenta tres problemas clásicos del constitucionalismo español», en clara alusión a la dia-léctica clericalismo-anticlericalismo, monarquía-república, enseñanza laica-en-señanza religiosa.

Ciertamente la polémica decimonónica en torno a la libertad de enseñanza no quedó resuelta, pero, a partir de la Revolución de 1868 se restauró el con-cepto genuino de libertad de enseñanza. Por su parte, la Restauración asumió los principios revolucionarios en esta materia, pero, en la práctica, quedó muy

<sup>17</sup> *Comentarios a la Constitución*. Madrid, 1985. 2ª edición, p. 543.

lejos de sus postulados teóricos y se reincidió en los antagonismos de antaño, que se hicieron patentes en la II República y en el Régimen de Franco.

Como muestra de estas actitudes baste recordar que la Constitución de 1931 prohibió el ejercicio de la enseñanza a las Ordenes Religiosas (artículo 26.4), y limitó la libertad de creación de centros privados (artículo 49). Por su parte, el régimen franquista, al asumir la confesionalidad católica del Estado, impone la presencia efectiva de la doctrina católica, tanto en los centros públicos como privados, doctrina que, al mismo tiempo, inspirará los contenidos docentes. El Estado mantendrá el monopolio universitario, limitando la libertad de cátedra, como consecuencia del planteamiento confesional, y sólo, a partir de 1962, se reconocerá la creación de Universidades de la Iglesia, siempre que reúnan determinando requisitos y quedando, en cualquier caso, prohibidas las Universidades privadas.

En ambos períodos se reaviva la confrontación entre dos concepciones radicalmente opuestas de la educación: el laicismo ideológico, con exclusión de la doctrina católica y, por tanto, beligerante en el aspecto religioso; y, por otra parte, el monopolio ideológico de carácter confesional, excluyente del pluralismo y de la libertad real de la enseñanza.

Esta situación, legada a los constituyentes de 1978, exigía una extremada prudencia y el necesario consenso para encontrar una fórmula adecuada para superar las posiciones extremas, propiciando el reconocimiento de la libertad de enseñanza, ajena a los dirigismos ideológicos de un signo o de otro.

La segunda característica atribuida a la Constitución de 1978 es su dimensión progresista. Con esta expresión se quiere subrayar el intento de los constituyentes de incorporar al texto constitucional las conquistas del mundo actual en la defensa de los derechos humanos. El reconocimiento de los derechos en el plano político, económico y social y el hallazgo de fórmulas adecuadas para hacer efectiva la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, calificados como valores superiores del ordenamiento jurídico, expresan esta voluntad progresista de la Constitución que puede condensarse en la expresión «sociedad democrática avanzada», mencionada en su preámbulo.

En este contexto, la Constitución, además de los derechos y las libertades reconocidos en el Título I, capítulo II, reconoce los derechos sociales, económicos y culturales en el capítulo III de dicho Título. Como ya es sabido, el objeto de los derechos sociales consiste en una prestación por parte de los poderes públicos y su exigibilidad no es inmediata, sino que depende del desarrollo legislativo de cada uno de estos derechos, en la medida en que se configuren como un deber-prestación por parte del Estado.

La convergencia de ambos bloques de derechos —libertades públicas y de-

rechos sociales— caracterizan las aportaciones del liberalismo y del socialismo a la configuración actual de los derechos fundamentales, encontrando su expresión más significativa en el llamado Estado de bienestar.

Los textos internacionales han incorporado estos derechos, añadiendo, a los derechos políticos y civiles, los denominados sociales, económicos y culturales<sup>18</sup>. Entre ellos se encuentra el derecho a la educación, que deberá ser gratuita y obligatoria, al menos en el nivel elemental. La educación, por otra parte, tendrá por objeto «el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales...»<sup>19</sup>.

El artículo 27 de la Constitución declara: «Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.» La lectura de este precepto constitucional provoca una cierta perplejidad por cuanto parece referirse al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, como dos cuestiones distintas y claramente diferenciadas. Una interpretación apresurada podría explicar esta dualidad conceptual definiendo el derecho a la educación como derecho social y la libertad de enseñanza como una manifestación de la libertad de expresión.

Esta explicación, sin embargo, no justifica la inclusión de este derecho en el capítulo II, pues el derecho a la educación como prestación (derecho social) debería ser incluido en el capítulo III, acorde, por otra parte con la configuración del mismo en los textos internacionales como derecho social o cultural. La inclusión, por otra parte, de la libertad de enseñanza, como una manifestación de la libertad de expresión, denunciaría, como una innecesaria repetición, la mención de la libertad de cátedra en el artículo 20 de la Constitución.

Hay que subrayar que en el texto de la Ponencia Constitucional y en el del Anteproyecto, aprobado en Comisión por el Congreso y el Senado, tan sólo se menciona el «derecho a la educación», sin hacer referencia alguna a la «libertad de enseñanza». Su inclusión posterior se debe a una enmienda *in voce* presentada por diversos grupos políticos.

Sin embargo, la expresión clásica en nuestro derecho, según hemos podido ver en páginas anteriores, es la libertad de enseñanza, consecuencia de los principios liberales que defienden la libertad de creación de centros y la libertad de cátedra. En el derecho anterior no se reconoce un derecho subjetivo a la educación, aunque sí se establece como obligación o deber y se garantiza la gratuidad. El derecho a la educación es, como hemos visto, un derecho social, incorporado tardíamente a los textos internacionales de derechos fundamentales y que, por primera vez, adquiere en nuestro país rango constitucional en la Constitución vigente.

<sup>18</sup> Artículos 39 y ss. de la Constitución.

<sup>19</sup> «Declaración Universal de Derechos Humanos», artículo 26.

La yuxtaposición de ambos aspectos: derecho a la educación y libertad de enseñanza en el texto constitucional podría interpretarse como el resultado de la acumulación del proceso histórico de la educación, entendida, en un primer momento, desde el plano de la libertad, y como prestación social debida por el Estado, en una fase posterior.

Ambas expresiones, sin embargo, entrañan una distinción terminológica —educación y enseñanza— que la doctrina se ha preocupado en diferenciar conceptualmente, añadiendo a ambos un término de larga tradición en el lenguaje político-administrativo: instrucción. PRIETO<sup>20</sup> ha propuesto la delimitación conceptual de estos términos y, así, entiende por educación «una actividad privada que constituye uno de los deberes fundamentales de la familia respecto a los hijos»; la enseñanza significa, en cambio, la actividad didáctica del profesor y, también, el nivel escolar. Por último, instrucción pública expresa «la denominación jurídica más genuina que ha designado la actividad administrativa global que el Estado despliega sobre las instituciones escolares». Aplicados estos conceptos al texto constitucional, este autor entiende que, en dicho texto, *educación* se utiliza en el significado tradicional de instrucción pública, mientras que *enseñanza* se usa indistintamente como nivel escolar y como instrucción pública.

TORRES DEL MORAL, por su parte, critica la terminología constitucional, pues —en su opinión— «los términos educación y enseñanza parecen haber cruzado sus significados, pues se suele denominar libertad de enseñanza a lo que es realmente libertad de educación y derecho a la educación a lo que es derecho a la enseñanza o a la instrucción»<sup>21</sup>.

El debate terminológico y conceptual subyacente en el texto constitucional encubre dos dimensiones o enfoques distintos, reflejo de etapas históricas claramente diferenciadas. Como ya indicamos en su momento, la preocupación por la educación, como factor de progreso y desarrollo, y la asunción de la competencia en esta materia por parte del Estado, se refiere fundamentalmente a la actividad docente (creación de centros y libertad de cátedra), mientras que el alumno es un simple destinatario de la misma. Prevalece, por tanto, el término enseñanza para explicar tanto la intervención del Estado (instrucción pública) como la libertad de creación de centros (libertad de enseñanza).

En cambio, desde la óptica actual, se hace especial hincapié en el derecho a *recibir* la educación, prevaleciendo sobre el derecho a *impartir* la educación. El sujeto de la educación (el niño, el joven o el adulto) es el que determina y orienta la complejidad del sistema educativo. No sólo se reconoce, en consecuencia, el derecho a la educación, sino también cómo ha de ser esa educación. Por una parte, «debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y

<sup>20</sup> «Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución»; en *Lecturas sobre la Constitución Española*, II. UNED, Madrid, 1979, p. 513.

<sup>21</sup> *Derecho constitucional español*, I. Madrid, 1988. 2.ª edición, p. 355.

solidaridad humanas»<sup>22</sup> y «tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana...»<sup>23</sup>. Por otra parte, el derecho a la educación debe garantizar la gratuidad y la obligatoriedad de la instrucción elemental y fundamental; la generalidad de la instrucción técnica y profesional y la igualdad en el acceso a los estudios superiores, en función de los méritos respectivos. Este derecho comporta el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos<sup>24</sup>.

Para hacer realidad este derecho es preciso que los poderes públicos arbitren los medios necesarios para hacer efectiva la prestación de la educación gratuita y obligatoria; al mismo tiempo, la educación, inspirada en la libertad, requiere la pluralidad de centros para hacer viable el derecho de los padres a la elección del mismo. La existencia de los diferentes niveles educativos, necesarios para hacer efectivo el derecho a la educación, requiere la ordenación de estos niveles y la creación de los centros correspondientes por parte de los poderes públicos. En consecuencia, partiendo del derecho a la educación es posible determinar una doble dimensión del hecho educativo: el pluralismo del sistema educativo (libertad de enseñanza) y las competencias y obligaciones de los poderes públicos en esta materia (deber de prestación).

El significado originario de la educación como formación u orientación se ha ampliado para abarcar la enseñanza, entendida como instrucción o transmisión de conocimientos. En este nuevo contexto, la educación abarca a todos los agentes del sistema educativo: alumno, profesor y centro escolar y, al mismo tiempo, la doble dimensión de la educación como libertad y prestación social. Por ello, opinamos que la redacción originaria del artículo 27 —todos tienen derecho a la educación— constituye una fórmula suficiente para garantizar, tanto la prestación social de la educación como la libertad de educación. La posterior adición de la expresión libertad de enseñanza debe entenderse como una reiteración, derivada de ciertas exigencias históricas e ideológicas que no aporta una mayor clarificación al texto constitucional.

No podemos olvidar tampoco que la libertad de enseñanza ha sido manipulada desde sectores interesados, de tal manera que quienes la negaron y condenaron sistemáticamente en un pasado no lejano la han utilizado, en el presente, como bandera y arma arrojadiza. No han faltado, tampoco, quienes han apelado a la libertad de enseñanza buscando la neutralidad ideológica. En nombre de la libertad de enseñanza se defiende el pluralismo ideológico de los centros docentes y, al mismo tiempo, el uniformismo ideológico interno de cada centro; o, también, el monopolio de los centros por el Estado y, a través de la libertad de cátedra, el pluralismo interno de cada centro.

En esta cuestión, los constituyentes de 1978 no fueron ajenos a la historia y

<sup>22</sup> «Declaración Americana de Derechos Humanos», artículo 12.

<sup>23</sup> «Declaración Universal de Derechos Humanos», artículo 26.2.

<sup>24</sup> *Ibidem*, artículo 26.1.

al legado que, en materia de educación, habían transmitido nuestros predecesores, a través de un debate en el que han estado subyacentes las tensiones ideológicas presentes en los dos últimos siglos. La educación, utilizada como instrumento de propaganda ideológica, ha sido víctima de dichas tensiones y todavía en el debate parlamentario del texto constitucional se ha llegado a afirmar: «hoy para cambiar la sociedad no es necesario tomar el cuartel de invierno, basta con tomar la escuela»<sup>25</sup>.

La libertad de educación queda garantizada por la Constitución en su triple vertiente: libertad de elección de formación (artículo 27.3), libertad de cátedra (artículo 20.c) y libertad de creación de centros (artículo 27.6). Se garantiza igualmente el derecho de los ciudadanos a recibir la educación (los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación), mediante la creación de centros docentes y la programación general de la enseñanza, en la que deben participar todos los sectores afectados (artículo 27.5). Este derecho se garantiza en el nivel de enseñanza básica con carácter obligatorio y gratuito (artículo 27.4).

Por su parte, el pluralismo escolar se garantiza no sólo con la libertad de creación de centros docentes, sino también con la subvención económica de los mismos y su control y gestión por sus propios integrantes: padres, profesores y alumnos.

Diez años después de la promulgación de la Constitución se puede afirmar que se han superado los problemas heredados del pasado, prácticamente, en su totalidad. No obstante, dos cuestiones nuevas han surgido en el ámbito de la enseñanza que se presentan como secuelas de aquellas tensiones: el ideario del centro docente y el sistema de subvenciones públicas.

Por razones de espacio no me voy a extender en ambas cuestiones. Simplemente deseo resaltar que, nuevamente, el conflicto ha tenido su base en la concepción de la escuela como cauce de adoctrinamiento ideológico. Opino que el pluralismo ideológico que debe presidir el ámbito escolar, como manifestación elocuente de la libertad de educación, es intrínsecamente contrario al adoctrinamiento. Sólo en una escuela ideológicamente plural el alumno puede alcanzar la formación adecuada, si se entiende el proceso de formación como un proceso activo por parte del alumno y no como una imposición ideológica en la que el alumno es receptor pasivo de la misma.

La dialéctica escuela pública-escuela privada, que, en el fondo, encubre la tradicional polémica escuela laica-escuela confesional, sólo podrá superarse si la formación y la instrucción garantizan el pluralismo ideológico. De tal manera que el ideario del centro y la libertad de enseñanza del profesor respeten la libertad del alumno y su dignidad como persona, favoreciendo el pleno desarrollo de la personalidad humana, en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y las libertades fundamentales de la persona.

---

<sup>25</sup> Palabras de Mitterrand recordadas por el diputado Oscar Alzaga en el Congreso.