

## LA PRESTACIÓN DE LA EDUCACIÓN (\*)

---

Agustín S. de Vega

Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca  
Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Salamanca

*La Constitución de 1978 reconoce la «libertad de enseñanza» y el «derecho a la educación», como derechos públicos subjetivos, conciliando los principios de libertad e igualdad, que están en la base de los preceptos de su artículo 27. A partir de ello, se aborda someramente el contenido del derecho a la educación y la prestación educativa, el vínculo de éste con los valores y principios constitucionales, y la directriz positiva de superación de cualquier tipo de discriminación en cuanto igualdad de oportunidades educativas. La acción política del Gobierno de Castilla y León se ha volcado en la «atención a la diversidad» de nuestros alumnos, lo que confirma una tendencia muy positiva hacia la real y efectiva igualdad en el disfrute de la prestación educativa.*

---

\* Conferencia pronunciada con motivo del 25º aniversario de la Constitución en las Cortes de Castilla y León —noviembre de 2003—.



## — I —

Es cierto, como se ha dicho reiteradamente, que pocos preceptos constitucionales han sido objeto de interpretaciones tan divergentes como el art. 27 de la Constitución, destinado a la regulación del proceso educativo. Obviamente, la educación es uno de esos ámbitos de la Política en cuya consideración y tratamiento pueden incidir posiciones ideológicas previas que se trasladan en cuanto a su concepción e interpretación al campo jurídico.

Atrás queda la prístina preocupación de nuestros liberales de la Constitución de Cádiz por la educación, desde el gran ideal de la «*instrucción del pueblo*». Obviamente, no planteaban la educación como un derecho subjetivo, pero sí como un vínculo entre la Constitución y el nuevo régimen político; como un valioso instrumento de transformación de la sociedad y de los individuos. Por primera vez, la educación se convirtió en preocupación para el Estado y la Constitución. Hicieron mella las aportaciones de JOVELLANOS, CAMPOMANES, el «Rapport» de CONDORCET o el Reglamento de 1821, que concebía la prestación educativa como una instrucción pública, general, obligatoria y gratuita; construida en tres niveles; y basada en los principios de igualdad y libertad de creación de centros.

En 1978, las fuerzas políticas que participaron en el proceso constituyente no consiguieron un verdadero «pacto educativo», sino más bien una transacción compleja, en la que se entreveía el trasfondo ideológico de las principales propuestas entre «escuela pública» y «escuela privada». Contexto de debate parlamentario y social, por lo demás asentado sobre las bases de la Ley General de Educación de 1970.

Vigente la Constitución, durante algunos años la regulación del proceso educativo se siguió contemplando desde una perspectiva partidista, más moderada, si cabe; pero que se tradujo, de un lado, en un alto contenido ideológico de la legislación orgánica de la materia; y, de otro, en el reiterado recurso an-

Agustín S. de Vega

te el Tribunal Constitucional. Se puede decir que, prácticamente, cada Ley o norma que incidía sobre el derecho o la prestación de la educación, venía seguida por una sentencia constitucional o judicial. Pero es justo reconocer que, sin duda, y en este caso de manera determinante, la función interpretativa llevada a cabo por el primer Tribunal Constitucional, tan añorado, ha resultado encomiable; como también lo han sido una doctrina atenta a la sistematización del artículo 27 y un panorama político más realista.

Hoy, el debate político sobre la educación ha visto redondeadas las aristas de la conflictividad ideológica que tuvo en los años ochenta; además parece haberse logrado perfilar el marco constitucional de lo que objetivamente resulta de sus preceptos. El cambio político que trajo consigo el año 96 no significó premura por efectuar un cambio legislativo global, ni tampoco la reciente Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LOCE) comporta una ruptura con la estabilidad del sistema. De suerte tal que hoy podríamos afirmar, como lo hiciera prematuramente A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, que el artículo 27 es un «*texto coherente y sistemático*»; un buen marco en el que las distintas opciones tienen margen suficiente para la puesta en práctica de sus respectivas políticas.

## — II —

El artículo 27 comprende una serie de preceptos cuya relación «*como conjunto heterogéneo resultante*», en palabras del Tribunal Constitucional (STC 86/1985, FJ 3.º), permite referirnos y garantizar el derecho a la educación como un todo omnicompreensivo de los «*derechos y libertades sobre la educación*». Porque es sabido que si históricamente surgió como «*libertad de educación*», para impedir la injerencia de los poderes públicos en la orientación educativa, hoy su sentido más explícito, como «*derecho a la educación*», lo encuentra en la exigencia a los poderes públicos de que todos reciban una educación básica y accedan a los niveles superiores de enseñanza. Y en efecto, la Constitución, por primera vez en nuestra Historia constitucional, reconoce simultáneamente la «*libertad de enseñanza*» y el «*derecho a la educación*» como derechos públicos subjetivos, conciliando los principios de libertad e igualdad, que están en la base de los preceptos del artículo 27.

El derecho a la educación tiene una base jurídica primaria como derecho de libertad, pero en el contexto del Estado social su dimensión prestacional prima en cuanto exigencia para los poderes públicos de garantizar su efectividad, primordialmente en los niveles básicos de la enseñanza, en la medida en que éstos resultan obligatorios y gratuitos. Se trata, pues, de un derecho subjetivo de prestación, directamente aplicable, exigible judicialmente frente a los poderes públicos y protegido mediante las garantías máximas que el ordenamiento constitucional brinda. La efectividad de este derecho requiere, por tanto, la intervención decidida del Estado, la acción prestacional, que se manifiesta principalmente en la creación, organización y sostenimiento de un servicio público: el educativo. Obviamente, la expansión de la prestación está condicionada a la voluntad política de la mayoría gobernante; a una coherente articulación jurídica que garantice la calidad y la igualdad de oportunidades; y a las posibilidades económicas del Estado para sostener y, en su caso, ampliar el servicio público; pues, como dijera P. HÄEBERLE, las prestaciones sociales dependen en gran medida del producto social bruto.

La educación es un proceso instructivo, dirigido por sujetos cuyo grado de conocimiento y de autoridad se reconocen mediante un sistema institucionalmente organizado. También, la educación comporta un resultado individual y social, en cuanto a la formación y desarrollo de la personalidad, principalmente en las etapas de niñez y juventud, que a su vez promueva su libre desarrollo en el seno de una comunidad democrática.

A este respecto, el artículo 27 de la Constitución de 1978 es claro en cuanto que el proceso educativo debe tener como objetivo «*el pleno desarrollo de la personalidad*» (art. 27.2), de «*todos*» (art. 27.1), mediante la garantía de un sistema educativo programado, participativo e institucionalizado (art. 27.5). Es decir, mediante la prestación de un servicio público, de base privada o pública (arts. 27.5 y 27.6) y cuyo objeto es la formación integral de la persona, con respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (art. 27.2).

No cabe duda de que la titularidad subjetiva del derecho corresponde a «*todos*», incluidos los extranjeros residentes en España, en cuanto derecho humano que es. Los distintos Pactos y Acuerdos internacionales suscritos y el reciente artículo 42.4 de la LOCE así lo confirman: «*los alumnos extranjeros tendrán los mismos derechos y los mismos deberes que los alumnos españoles*».

Agustín S. de Vega

El contenido del derecho consiste en el acceso a la enseñanza básica institucionalizada, mediante la red de centros educativos públicos. Y abarca tanto la posibilidad de acceder a una plaza escolar, como de permanecer en el centro continuando los estudios en los distintos niveles y grados, de acuerdo con los principios de capacidad y rendimiento. Al servicio de esta actividad de prestación educativa están los instrumentos planificadores y promotores que la Constitución habilita (art. 27.5) (p. ej. el establecimiento de una edad laboral mínima que propicia el necesario tiempo libre a los escolares para su formación básica —STC 22/81, FJ 5—) y el eventual apoyo de los poderes públicos a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (art. 27.9).

En los niveles superiores al básico, cuyo cumplimiento no es obligatorio, el contenido del derecho consiste en el acceso a ellos, sin que los obstáculos socioeconómicos dificulten o impidan esta prestación educativa. Para lo cual, la propia LOCE (art. 4) ha articulado un sistema de becas y ayudas al estudio, a fin de hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades.

Implica también el derecho, que el ascenso, curso a curso, se efectúe mediante mecanismos racionales y objetivos de control y valoración de los conocimientos respectivos. Con tal motivo, la LOCE ha incorporado un conjunto de instrumentos de evaluación general, cuya finalidad es comprobar el grado de calidad y adquisición de conocimientos en los distintos niveles de la prestación del servicio educativo (arts. 95 y ss. LOCE).

Es también, derecho a la gratuidad de la enseñanza básica, por su carácter obligatorio. Tal gratuidad es condición esencial para el ejercicio efectivo y generalizado del derecho, si bien la prestación gratuita de otros servicios instrumentalmente imprescindibles podría ser una prolongación de aquél en determinadas circunstancias subjetivas o que requieran un tratamiento diferenciado.

Como quiera que la prestación educativa debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad, en su dimensión ética, crítica y promotora de las potencialidades del alumno, es contenido del derecho que la misma se desarrolle en torno a unas condiciones de calidad, propias del servicio público y de la realidad social. A dicho contenido dan respuesta los preceptos de la LOCE.

## — III —

El art. 27.2 de la Constitución contiene, pues, una norma que incide de manera transversal en todo el sistema constitucional educativo. A tal respecto, nuestro modelo educativo es dogmático, beligerante, o por decirlo con palabras de I. DE OTTO, nuestra democracia en el ámbito educativo se convierte en «*militante*», porque constituye su propio «*ideario*» en límite constitucional de la libertad de educación, en condición permanente de los contenidos educativos y en principio inspirador de todo el sistema.

La educación «*en libertad*» y «*para la libertad*», que propugna nuestro texto constitucional, constituye la prohibición de todo abuso de derechos contra el orden y los valores democráticos que aquél contiene. Esta idea se abrió paso bien temprano en la jurisprudencia constitucional, en el voto particular del Magistrado F. TOMÁS Y VALIENTE a la Sentencia 5/1981. Y lógicamente ha inspirado la regulación orgánica respecto de la educación: los fines de la prestación educativa que enuncia el artículo 2 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) o la declaración de principios contenida en el artículo 1.º de la LOCE confirman el vínculo inescindible de la educación y el sistema educativo con el ejercicio de la tolerancia, el respeto de los derechos fundamentales, el ejercicio de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, formación para la paz, la cooperación y la solidaridad.

En consecuencia, todos los elementos del proceso y la prestación educativa, y las actividades y técnicas que se emprendan para su ejecución no sólo han de respetar dicha declaración, sino que habrán de estar inspiradas en ella: las explicaciones de los profesores, los libros de texto, las actividades complementarias, los medios pedagógicos utilizados, la formulación del «*ideario*» del centro, etc.

## — IV —

Pero tal norma no sólo ha constituido una directriz de inspiración limitativa, sino también positiva, promotora de la acción de los poderes públicos en lo que respecta a la actividad derivada del proceso educativo (G. CÁMARA). La transmisión de valores que favorezcan y ayuden a superar cualquier tipo de

Agustín S. de Vega

discriminación o que actúen como elementos de compensación de las desigualdades personales y sociales (afirmación esta última contenida en el artículo 1 de la LOCE), condiciona igualmente la prestación educativa para todos y sin discriminaciones.

La igualdad de oportunidades es entendida en el Estado social no sólo como igualdad de partida, sino también como igualdad de resultado; no sólo como el impedimento de toda circunstancia legal que entorpezca el acceso a la prestación educativa por parte de todos, sino como instrumento corrector de las diferencias sociales y económicas que impiden la auténtica realización de dicha prestación. Esta necesidad de intervención estatal hace de la igualdad educativa una obligación para los poderes públicos de intensificar y extender la prestación educativa. En este contexto, se concibe la igualdad como diferenciación, mediante la llamada «*discriminación inversa o positiva*»; técnica del americano Derecho antidiscriminatorio, consistente en el conjunto de medidas de promoción e impulso para la consecución de la igualdad real. En palabras del Tribunal Constitucional, «*las medidas de favorecimiento, siquiera temporal, que los poderes públicos emprendan en beneficio de determinados colectivos, a fin de que mediante un trato especial más favorable vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial*» (STC 216/1991, FJ 4), son legítimas y contribuyen de manera determinante a hacer efectivo el derecho a la igualdad, entendido como no discriminación.

En este contexto, es de significar, por parte del Estado, la continuada introducción de medidas correctoras de las desigualdades educativas, dirigidas al tratamiento e integración de la diversidad; de colectivos en riesgo de exclusión o discriminación. Desde el Preámbulo de la LOGSE, la LODE o, más marcadamente, la LOCE, se ha promovido la que se ha dado en llamar «*educación compensatoria*», la que en atención al papel del Estado social como corrector de las desigualdades sociales (art. 9.2 de la Constitución) entiende que el sistema educativo será más efectivo cuanto mayor sea su capacidad para atender a la diversidad de los alumnos con medidas acordes con sus particularidades. Este es el objetivo de los «currículos comprensivos» y de las reformas emprendidas en las últimas décadas en Europa, con el Plan «Eurodyce» (1997), entre otros.

La puesta en práctica del principio de la diversidad educativa ha comportado un conjunto cada día más amplio de «acciones positivas» en la prestación de

la educación, tendentes a que la diferencia cultural, social o personal, física o mental, no genere desventajas e implique una real y efectiva igualdad de oportunidades en el disfrute del derecho a la educación.

La LOCE dedica una especial atención a alumnos con necesidades educativas específicas (como los alumnos extranjeros o los superdotados intelectualmente) y a alumnos con necesidades educativas especiales (discapacitados, enseñanza permanente o dirigida a personas adultas). En aplicación de la LOCE, la política de Castilla y León se ha volcado en la «*atención a la diversidad*» de alumnos cuyas necesidades educativas se apartan de los márgenes de variabilidad previstos en el sistema como de carácter común y ordinario.

La Orden 1103/2003, de 28 de agosto, que instituye el «Servicio de Atención a la Diversidad» en la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa es buena prueba de ello. Como también lo es que recientemente la Consejería de Educación haya aprobado el «Plan Marco (2003-2007) de Atención a la Diversidad» para Castilla y León; cuyo objetivo es justamente la expansión de la efectividad de la prestación educativa basada en el principio de igualdad de oportunidades. En él se tienen en cuenta, a tal efecto, circunstancias como el factor demográfico (poca población), la realidad física y orográfica de nuestra Comunidad (grandes distancias y pequeños núcleos de población) y la heterogeneidad entre las provincias. Lo que exige la planificación de recursos y respuestas coherentes, dada la especial diversidad de necesidades que presentan entre sí estos alumnos. La atención prestada, por ejemplo, al transporte y comedores escolares o la ayuda para libros de texto, ha supuesto un incremento de inversión considerable en estos últimos años.

En fin, justo es, por tanto, reconocer que el Gobierno regional está haciendo un enorme esfuerzo por promover una prestación educativa acorde con las políticas de promoción de la igualdad de oportunidades, en cumplimiento de la Constitución. Conseguir que el hombre peor dotado, pero bien cultivado, rinda «*copiosa mies*» (S. RAMÓN Y CAJAL), debe seguir siendo el objetivo y la guía de un correcto entendimiento de la prestación de la educación.

