

# Libertad de empresa y libertad de educación

NATIVIDAD ARAQUE HONTANGAS

## LA LIBERTAD DE EMPRESA

### **Significado de la expresión “en el marco de una economía de mercado” del artículo 38 de la Constitución Española (CE)**

Característica principal del mercado es el intercambio a través del mecanismo de precios. Sin embargo, en la Constitución no existe una configuración concreta de cada mercado; en este sentido, la Constitución es marco de intervenciones plurales, reflejo del pluralismo político. Con todo, las intervenciones sobre los mercados no pueden desfigurar su principal característica como instituto: el intercambio. De ahí que la Constitución sea un límite al pluralismo político, ya que si bien el mercado consiente un cierto grado de intervención pública, no habrá mercado cuando la actividad económica estatal deviene en Planificadora (Cidoncha, 2006: 139).

Desde luego, la tendencia actual es que la prestación de servicios de todo tipo se encuentre en manos del sector privado. Tratándose de aquellos servicios más sensibles, éstos quedarán sometidos a regulación, que no tiene por finalidad el control del sistema y sus operadores, sino promover la competencia y proteger los intereses de los usuarios. La apertura a la competencia en estos sectores no da lugar a mercados libres sino regulados.

Sectores como la energía, transporte, telecomunicaciones o el sistema financiero estarán siempre regulados, tanto por su importancia social, como por la asimetría de posición entre empresarios y usuarios; la dificultad de crear un mercado abierto y transparente en estos ámbitos así lo exige (López de Castro y Ariño Ortiz, 2003: 9-11).

Por tanto, a diferencia de lo que ocurriría cuando eran los servicios públicos los titulares de la prestación, en la actualidad se estaría produciendo “una verdadera despublicatio: las actividades del nuevo servicio público ya no son de titularidad estatal sino de iniciativa privada. Ahora bien, dichas

actividades son todavía de responsabilidad estatal en la medida que sus prestaciones en un determinado nivel deben llegar a todos sus ciudadanos (servicio universal).

Junto al intercambio de productos, debe destacarse como propio de una economía de mercado la competencia. Cabe señalar que en todo el articulado de la CE no hay una sola referencia a la competencia, sin embargo, es tan fundamental esta característica, que se podría afirmar que se encuentra implícita<sup>4</sup>. De hecho, en la discusión constituyente se presentaron enmiendas para explicitar la libre competencia, que fueron retiradas<sup>5</sup>.

Entonces, dada esta imposición fáctica, está quien afirma que “un mito ha caído –la afirmación de que la libre competencia debe constituir siempre la regla y el monopolio la excepción– y una exigencia rigurosamente imperativa se ha impuesto: cualquiera que sea el tamaño de las empresas y por reducido que sea su número, se debe salvaguardar el clima de rivalidad económica necesaria para que los consumidores lleguen a disponer de una razonable posibilidad de elección entre diversas ofertas.

Ahora bien, ¿cómo se protege el mercado en la CE? Resulta interesante la distinción propuesta por CIDONCHA quien señala que la protección institucional del mercado opera en dos niveles<sup>7</sup>.

El primer nivel es el de la existencia del mercado en general, lo que implica la prohibición de su abolición general y su sustitución por la planificación estatal, es decir, si se sustrae una actividad económica del mercado, una decisión de esa envergadura no sólo elimina el mercado sino también la libertad de empresa, por ello no debe ser una decisión arbitraria y más bien específica y excepcional.

El segundo nivel es el del contenido esencial del mercado. La protección institucional implica que allí donde hay mercado, el Estado debe garantizar un espacio de libertad.

Tratándose de las leyes autonómicas, ¿la reserva de ley exige que ésta sea ley estatal o también es posible la regulación del ejercicio de la libertad de empresa por ley de Comunidad Autónoma? Muy prematuramente el TC tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este punto. En esa sentencia el TC ha estimado que la ley autonómica es constitucional cuando no afecte las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de esa libertad, por lo que el ámbito de acción para el legislador autonómico es amplio, principalmente para hacer efectivas y eficaces las potestades legislativas autonómicas, pues muchas de ellas tienen relación con derechos constitucionales y, cómo no, con la libertad de empresa.

¿Por qué se reserva al Parlamento la regulación de la libre empresa?

La ley desempeña un papel necesario en relación a los derechos fundamentales. Por un lado, la ley cumple una función positiva, ya que éstos sólo adquieren plenitud cuando legalmente se desarrollan las condiciones de su ejercicio. Por otro, la ley realiza la función de preservar el pluralismo político, pluralismo que se ha de garantizar incluso en materia de derechos. El mismo TC se ha encargado de reafirmar la importancia de la reserva en estas materias: “su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo”.

Al mismo tiempo, constituye una protección de los ciudadanos frente a un eventual uso abusivo y arbitrario de las potestades públicas. Además, un exceso de regulación por parte de la Administración del Estado conlleva el riesgo de debilitar los mecanismos de responsabilidad política, puesto que cuando actúa el órgano legislativo, la ciudadanía conoce a quienes deliberan y puede reaccionar ante aquellas decisiones que pueden resultarles perjudiciales, ya sea mediante el castigo en el proceso electoral o en la solicitud de que se haga efectiva la responsabilidad política. Estos mecanismos de control se diluyen tratándose de la Administración, puesto que favorece la invisibilidad de la adopción de decisiones. De ahí la necesidad que ésta también opere con criterios de transparencia y probidad.

Sin embargo, reconociendo la importancia de la reserva legal, esto no quiere decir que todas las esferas de la libertad de empresa se encuentran sustraídas a la actividad de normas infralegales. Ya apuntábamos que la ley debe contener los elementos esenciales y condiciones generales del ejercicio del derecho, pudiendo el reglamento ser un eficaz colaborador y es ese el sentido en el que se ha pronunciado el TC. De ahí que este tema deba ser relativizado, en el sentido de encontrar la correcta conexión entre ambas fuentes, lo que supone el análisis de los casos en que se produce el conflicto.

### *Contenido esencial de la libertad de empresa*

Tratar sobre el contenido esencial de un derecho fundamental no es cosa fácil. Por un lado, se presenta el anhelo de encontrar una esfera irreductible que trascienda las categorías de tiempo y espacio, pero por otro, también se impone la realidad que muestra que los derechos siempre pueden

modificarse y limitarse. Tan es así, que dando una mirada a la historia es posible advertir que la comprensión que se ha tenido sobre ellos no es la misma ayer que hoy y, baste pensar en uno concreto para verificar la mutación que ellos sufren. Sin embargo, a pesar de las mutaciones, ¿queda un espacio indisponible? ¿Es la esencia de los derechos una categoría supra espacio/temporal? Eso es lo que trataremos de analizar para el caso de la libertad de empresa.

La reserva de ley es la garantía formal de la libertad de empresa. La garantía material es la que resulta de la prohibición que impone la Constitución al legislador de afectar el contenido esencial del derecho (art. 53.1). La cláusula “contenido esencial” es ejemplo paradigmático de cláusula abierta y, la determinación de su contenido ha sido analizada por la doctrina desde diversas perspectivas, principalmente con una corriente absoluta y otra relativa.

En una temprana sentencia de 1981 el TC abordó esta cuestión, declarando que constituye el contenido esencial de un derecho “aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias que permiten reconocer al derecho como perteneciente a un tipo o cuáles son las condiciones que favorecen su comprensión. Dado que el problema no es de fácil análisis, urge que en un primer momento nos detengamos en los enfoques generales acerca del contenido esencial de los derechos. Como es sabido, al interpretar esta cláusula pugnan dos posiciones: las teorías relativa y absoluta. La primera identifica contenido esencial con la exigencia de justificación de una limitación:

contenido esencial sería aquella parte del derecho que todavía queda en pie una vez que ha operado una limitación justificada o legítima. ALEXY (2007: 259) para este caso, identifica el contenido esencial con lo que queda tras la ponderación, es decir, las restricciones que son acordes con el principio de proporcionalidad no vulneran la garantía del contenido esencial.

Este principio consta de tres elementos: el examen de la adecuación de la limitación al bien que mediante ella se quiere proteger; el examen de la lesión del derecho para el fin pretendido, al no existir una medida menos gravosa y la proporcionalidad estricta, que trata de valorar si la lesión es proporcionada al fin que con ella se pretende. En resumidas cuentas, el contenido esencial será respetado cuando se justifica razonablemente en la necesidad de preservar otros bienes constitucionalmente protegidos.

Para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo (y) todo ello referido al momento

histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales”.

### **El Derecho de la Unión Europea (UE) y su influencia en la comprensión de la libertad de empresa**

Como es sabido, los tratados de la UE consagran cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (art. 26.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), antiguo art. 3 letra c Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE)).

Consecuencia de lo anterior, es que se materializa una apertura económica para la distribución de mercancías dentro del mercado interior, no pudiendo los Estados impedir su circulación, salvo que existan atendibles razones de protección de los intereses generales de su población, medidas que, sin embargo, siempre pueden estar sujetas al escrutinio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Desde luego, en este proceso de integración ha sido necesario no sólo voluntad política, sino además implementar mecanismos para hacer efectivos sus propósitos. Al efecto, han entrado en vigor numerosas Directivas armonizadoras, que pretenden ajustar las diferentes legislaciones nacionales al derecho de la UE.

Pues bien, los Estados no podrán introducir restricciones al tráfico en el espacio de la UE más allá de lo que establezcan las directivas armonizadoras “lo que se traduce en que las restricciones contenidas en la Directiva actúan como límite máximo a la intervención restrictiva de los Estados, salvo que se trate de una Directiva de mínimos en cuyo caso se admiten regulaciones más estrictas siempre (que) el Estado pueda justificar dichas regulaciones en intereses dignos de protección”.

Por la importancia que reviste la libertad de empresa en el proceso de integración, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha reconocido que “se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales” (art. 16). Es verdad que se trata de una sobria descripción del derecho, por lo que la comprensión de su contenido deberá ser completado por la labor interpretativa, sin embargo, esta positivización normativa no puede entenderse aislada del proceso de liberalización económica que supone la integración, sendero que ha seguido Europa de un tiempo a esta parte.

Por ello, uno de los desafíos que aparece en el horizonte radica en la armonización de la esencia social de los Estados europeos con una liberalización de la economía. Como señalara en su momento JOSPIN (2001) “hasta hace poco tiempo, los esfuerzos de Europa se concentraban en establecer la Unión Económica y Monetaria, pero ahora tenemos que ensanchar la perspectiva, si no queremos que Europa quede reducida a un mercado y se diluya en la mundialización, porque Europa es más que un mercado; es portadora de un modelo de sociedad, fruto de la Historia, que se despliega por medio de los vínculos cada vez más intensos que unen hoy a los pueblos europeos”.

La eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros ha significado verificar empíricamente la tensión entre protección de ciertos derechos sociales y la salvaguardia de la libertad de establecimiento, situación en la cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ya ha tenido ocasión de pronunciarse según se desprende de jurisprudencia reciente.

Además, a finales de 2009 ha entrado en vigor en España la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como “Directiva Bolkestein”. En cuanto a la finalidad de la Directiva, ésta señala que si se pretende lograr un mercado interior sin fronteras interiores en el que se encuentre garantizada la libre circulación de servicios, es necesario eliminar las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros (apartado 1). Y, para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la UE, resulta esencial un mercado competitivo de servicios y eliminar los frenos que impiden a los prestadores, principalmente a las PYME, extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior. Si se logran esos fines, se podrá ofrecer a los consumidores mayor transparencia e información y más posibilidades de elección y servicios a precio más bajos. Tratándose del ámbito de aplicación, ésta “se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro” (art. 2.2), aplicándose “siempre que las actividades de que se trate estén abiertas a la competencia y, por tanto, no se obligue a los Estados miembros ni a liberalizar servicios de interés económico general ni a privatizar entidades públicas que presten este tipo de servicios, ni a abolir los actuales monopolios para otras actividades o determinados servicios de distribución”.

La Directiva pretende facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los

servicios, manteniendo un nivel elevado de calidad en los servicios (art. 1.1), pero “no afecta al ejercicio de los derechos fundamentales tal y como se reconocen en los Estados miembros y en el Derecho comunitario” (art. 1.7), aunque puede existir una afectación directa o indirecta para el caso de la libertad de empresa, ya que se ve afectada su proyección sobre tales actividades de servicios.

Sin perjuicio de la importancia que reviste la Directiva en su totalidad, puede señalarse que lo más relevante radica en los efectos que supone la liberalización de servicios, cuyos efectos se recogen en el art. 16 y que, en síntesis, implica que los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos y que, ante la eventualidad de que existieran inconvenientes para el acceso a una actividad de servicios o dificultades en el ejercicio del derecho, deberán respetarse los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad (art. 16.1 letras a, b y c).

Con todo, no se encuentra prohibido que un “Estado miembro al que se desplace el prestador imponga requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el apartado 1. Tampoco impedirán que el Estado miembro aplique, de conformidad con el Derecho comunitario, sus disposiciones en materia de condiciones de empleo, incluidas las establecidas por convenios colectivos” (art. 16.3)

### **La iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2 CE)**

Dice el art. 128.2 que “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”.

Este reconocimiento supone la legitimidad de la acción pública para intervenir en la economía, no quedando restringida su actuación a la insuficiencia de iniciativa privada (subsidiaridad en sentido restringido). Antes bien el Estado puede actuar incluso existiendo iniciativa privada, por lo que se transforma en un competidor en el mercado.

Ahora bien, aunque la intervención estatal no queda subordinada a la existencia de iniciativa privada, no quiere decir esto que cualquier intervención estatal es legítima.

Es necesario encontrar una justificación a la decisión de intervenir en la vida económica y esa podría estar dada por el interés general que pregona el art. 103.1 CE.

Si el Estado interviene en el sistema económico, debe hacerlo respetando la lógica de la economía de mercado.

Asimismo, la iniciativa pública no se inspira como fin perseguido directa e inmediatamente en el afán de obtener beneficios (fin de lucro), sino en la satisfacción de otros intereses, como los previstos en el art. 103 CE.

Desde luego, si la iniciativa pública en la economía debe respetar los supuestos de la economía de mercado, ello supone respetar el marco de la libertad de empresa. De ahí que deban ser rechazadas las ayudas que el Estado pueda realizar a empresas estatales por medio de la inyección de recursos, lo que supone una tolerancia indebida a eventuales ineficiencias empresariales o competencia desleal. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada, porque no es lo mismo un déficit por ineficiencia que un déficit por la realización de determinadas políticas con una orientación social.

Si bien, de un tiempo a esta parte pareciera que la intervención del Estado en la economía es cada vez menor, tanto por influencia del derecho de la UE que tiene una impronta liberalizadora, como del propio devenir histórico que ha supuesto la implementación de medidas de privatización de empresas públicas y sectores productivos, no debemos perder de vista el hecho que el Estado puede (y en ocasiones debe) ser un actor con iniciativa económica.

Hay exigencias para su intervención. Por de pronto, que se funde en un interés que justifica que su actuación. Mas, cumplido este requisito, nada obsta que el Estado sea actor en el sistema económico ya que su actuación está inspirada en un interés general y no en la mera obtención de beneficios.

No podemos proponer una regla genérica para la actuación del Estado, sin embargo, se pueden apreciar parcelas de la realidad en las que la intervención estatal es necesaria: transportes, educación, sanidad, seguridad social, sector bancario y seguros, etc. Lo anterior, porque a fin de cuentas todo puede ser entregado a la iniciativa privada y al mercado como mecanismo regulador. Y aun, considerando que el mercado es el más eficaz de los sistemas económicos conocidos, prescindir de un Estado con facultades interventoras y entregar todo a la pura libertad, no constituye condición de eficacia para una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos.



### **La planificación de la actividad económica (art. 131 CE)**

Dice el art. 131.1 CE que “el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

Varias cosas se pueden decir de esta disposición, pero hay que señalar que el sistema de Metro o de ferrocarriles es un ejemplo de empresas deficitarias. El capital invertido en la construcción de líneas e inversión rodante es prácticamente irrecuperable. Otra cosa es que los gastos operacionales sean equilibrados, pero ellos sólo se pueden obtener una vez que la empresa se encuentra en funcionamiento.

Sin embargo, el texto de la Constitución, junto a la exigencia de legalidad para la actividad planificadora, plantea que la planificación tiene por objeto la actividad económica general, lo que supone una actividad restringida. Se quiere evitar que los poderes públicos utilicen la técnica planificadora para entrometerse en la gestión particular de las empresas. Como señala DE JUAN (1984:207) “la Constitución ha abierto las puertas a la planificación macroeconómica y automáticamente han quedado cerradas las puertas de la planificación microeconómica”. Al mismo tiempo, la planificación económica no puede suponer un carácter total. Si bien la Constitución autoriza esta actividad como fórmula de intervencionismo económico, en interpretación armónica con otras disposiciones de la Carta, no es compatible con el sistema económico establecido en la Constitución una planificación total y vinculante. Las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica (art. 40.1 CE); cómo sin planificar será posible atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1 CE). Parece que atender a tales propósitos sólo se puede llevar a cabo a partir de una coordinación de pluralidad de factores, entre los que destaca, la actividad planificadora del Estado.

Con la actividad planificadora se persigue una racionalización y coordinación del proceso macroeconómico a fin de promover un desarrollo económico equilibrado y adecuadamente distribuido, siendo, además, un instrumento de control del poder económico de los agentes que intervienen en la economía, sean éstos públicos o privados. Por ejemplo, la protección medioambiental en la actualidad no puede entenderse sin una intervención decidida por parte del Estado, no sólo con políticas reguladoras, sino

que también con propuestas indicativas y consideraciones cualitativas y cuantitativas.

En cuanto a la reserva de ley para la planificación, el art. 131.1 exige que el plan se apruebe mediante ésta. Esta reserva supone una función garantista en defensa de los derechos que pudiesen verse afectados, pero también cumple una función democratizadora, dado que el Parlamento es sede de la deliberación política y de la representación popular.

Ahora bien, los planes económicos han de aprobarse a través de una Ley de las Cortes Generales, siendo improcedente los decretos leyes por faltar el requisito de la urgencia. Además, por el alcance del plan, es dudoso que éste pueda emanar de una ley de Comunidad Autónoma, sin perjuicio que éstas cuentan con otros instrumentos para el desarrollo de políticas que favorezcan un desarrollo económico equilibrado y de progreso social, v.g. art. 148.1, competencias 3ª, 4ª, 7ª, 9ª CE. Especial relevancia adquiere la 13ª: “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

### **La libertad de empresa en un Estado Social**

La definición del Estado español como Estado social implica añadir, a sus funciones naturales, las destinadas a crear las condiciones vitales que ni persona ni grupos pueden asegurar por sí mismos, lo que se traduce en ciertas intervenciones en el orden económico.

De ahí la necesidad de recordar que el sistema económico presente en la CE es un modelo capitalista unido al Estado social. Por tanto, es un sistema sustentado en la economía de mercado, cuyos principales actores son los agentes privados, pero que cuenta con una actuación del Estado que no se limita a ser solo regulador económico-administrativo, sino que al tener una función social, cumple ese encargo redistribuyendo una parte del PIB en forma de distintas prestaciones.

La economía de mercado, con mayores o menores matices, se ha ido imponiendo en todos los sitios. Aunque se pretenda señalar que sus fundamentos son naturales y empíricamente verificables, tras la economía de mercado existe un marco teórico que la sustenta y encuentra sus raíces en el liberalismo ilustrado. Los postulados liberales que han querido ser impuestos a economías menos aventajadas, en ocasiones hunden sus supuestos en el “anarcoliberalismo” (o neoliberalismo). Al margen de sus acentos ideológicos, la ofensiva neoliberal, iniciada en América Latina en el Chile de los 70, redefine un modelo de desarrollo. En lugar de privilegiar

las demandas sociales, el nuevo modelo pone todo su énfasis en el lado de la oferta productiva. Eliminar el intervencionismo estatal e imponer una economía de mercado tanto internamente (liberalización de precios y mercados) como externamente (apertura comercial y financiera) logra resultados positivos en términos macroeconómicos, disminuyendo el déficit fiscal y (...) (Asimismo), el plan, en una economía como la nuestra, es un plan que ha de ser forzosamente eso que ha dado en llamarse indicativo y que se presta a confusión, porque, no nos engañemos, toda planificación económica, si tiene rango de ley, supone limitaciones de la libre actuación de los operadores del sistema económico, por supuesto; porque, si no, no haríamos una ley.... De aquí que una ley de planes comporta siempre limitaciones para el sector público y privado, porque una ley de planificación establece unos objetivos y pretende conseguir esos objetivos por medios coercitivos directos o indirectos, y así lo hace exactamente, y establece incentivos y mecanismos de desánimo de ciertas actividades privadas, y establece, incluso, prohibiciones concretas, y se dice que no se podrá producir tal producto o que no se podrá superar la producción en tal nivel, etc

## **LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN**

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, su artículo 26 reconocía el derecho a la educación de todas las personas, la gratuidad y obligatoriedad en los niveles elementales, la igualdad de oportunidades en el acceso a los estudios superiores, el derecho de los padres a escoger el tipo de educación de sus hijos y concretaba el objetivo de la misma como el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Esta Declaración fue el punto de partida de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados encargada de elaborar la Constitución de 1978, para desarrollar el artículo sobre el derecho a la educación.

Los Principales artículos relacionados con la educación, dentro de la Constitución Española, en la parte dogmática: En clara relación con el paso de un Estado centralista a otro autonómico, el artículo 3, reconoce el castellano como la lengua oficial de Estado que todos tienen el deber de conocerla y derecho a usarla pero también reconoce que las demás lenguas españolas serán oficiales en sus Comunidades Autónomas pues se trata de un patrimonio cultural que debe ser respetado y protegido. El artículo 14

defiende la igualdad frente a cualquier discriminación injusta que se base en condiciones o circunstancias personales o sociales y en el artículo 15 se prohíben penas o tratos inhumanos o degradantes, planteamientos de carácter general pero que pueden tener incidencia en la educación y escolarización. En el artículo 16, se garantiza la libertad ideológica y religiosa; se afirma que ninguna confesión religiosa tendrá carácter estatal aunque “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrá las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. El esfuerzo por conciliar los planteamientos laicos con el tradicional peso de la Iglesia da lugar a una formulación que puede parecer contradictoria. Pero es el artículo 20, donde se recoge la libertad de cátedra encuadrada dentro de una libertad tan personal y política como la libertad de pensamiento y expresión y, especialmente artículo 27 donde se encuentran los planteamientos constitucionales fundamentarles en relación con la educación.

El artículo, relativo a la educación en la Carta Magna, fue sin duda uno de los que levantó más fricciones y discusiones entre los miembros de la Comisión y el que recibió el mayor número de enmiendas antes de su aprobación. Las dos posiciones enfrentadas discutieron por el difícil equilibrio entre el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. El resultado del complicado consenso fue un artículo que atendía y aumentaba ambos derechos, reconociendo otros en conexión con ellos con el objetivo de garantizar la educación para todos los ciudadanos y preservar el pluralismo educativo. La redacción final fue la siguiente:

*Artículo 27 de la Constitución Española*

- Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
- La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
- Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
- Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

- Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca.
- Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca.
- Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
- Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca.
- Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca.

El derecho a la educación para todos (art. 27.1) viene asegurado por la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (art. 27.4), así como por la obligación de los poderes públicos de garantizar un puesto escolar gratuito en estos niveles a través de la programación general de la enseñanza (art. 27.5).

La libertad de enseñanza (art. 27.1), junto con el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que consideren más adecuada para sus hijos (art. 27.3) y la libertad de creación de centros sostenidos con fondos públicos a personas físicas y jurídicas (art. 27.6), permiten la existencia de opciones educativas plurales.

Por otro lado, la Constitución establece los canales para preservar la calidad de los centros reservando a los poderes públicos la inspección y homologación del sistema educativo (art. 27.8), propiciando la participación en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, de profesores, padres y alumnos (art. 27.7) y ayudando a los centros docentes (art. 27.9).

Por último, y parece que un tanto desligado del resto del artículo sobre educación, se reconoce la autonomía de las Universidades (art. 27.10). La ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, entiende esta autonomía como autonomía para fijar sus propios estatutos y en el funcionamiento orgánico, funcional y financiero. En otros artículos de la Constitución se reconocen otros derechos que están plenamente relacionados con la enseñanza y que han sido fuente de debate desde su aprobación: el derecho a la libertad de cátedra (art. 20.1.c), de investigación y estudio (art. 20.1.b y d) y a la libertad ideológica y religiosa (art. 14 y 16).