

Reivindicación de la libertad de elegir en el ámbito educativo. La libertad de enseñanza y el derecho a la autonomía de centros.

IRENE CORREAS SOSA

RESUMEN:

Al Anteproyecto de la Constitución que se publicó el 5 de enero de 1978, y sobre el que ya se habían alcanzado acuerdos en la Ponencia Constitucional, se presentaron 3.100 enmiendas, 70 de las cuales afectaban al artículo relativo a la Educación (entonces el 28), Y fue tanto el número, sino que fue el artículo que más propuestas de enmienda recibió y sobre el que no se dudó en consensuar un contenido que hoy algunos pretenden poner en cuestión. Una de las modificaciones que se introdujo fue precisamente incluir la libertad de enseñanza junto al derecho a la educación por primera vez en nuestro constitucionalismo. Un aspecto importante que se sumaba al profundo respeto por la libertad individual y de las familias que impregnaba este precepto desde su primer borrador.

Libertad de elegir, libertad de creación de centros docentes o libertad de los padres para elegir la formación de sus hijos son el núcleo de este artículo 27 de la nuestra Carta Magna y constituye un principio que ha de ser reivindicado hoy más si cabe. Porque sin libertad de elegir no hay libertad. Sin libertad de elegir no lograremos tampoco la igualdad que inspira nuestro sistema educativo como inspira nuestro ordenamiento jurídico.

Éste es el punto de partida de nuestro trabajo, reivindicando como fundamentales el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, la autonomía de centros y los derechos de las familias, aspectos que deben ser hoy especialmente protegidos frente al cuestionamiento que algunos pretenden realizar, máxime cuando sobre ello pende una posible reforma educativa que amenaza su pervivencia

I. INTRODUCCIÓN

La política educativa se ha convertido en un habitual campo de batalla ideológico que olvida, sin excepciones, su verdadero objetivo: la mejora de la formación y una mejor capacitación de los alumnos.

La educación es, sin lugar a dudas, la mejor herramienta que podemos poner en manos de cualquier individuo para que logre mejorar su nivel de vida. Evitarles la posibilidad de tener una educación de calidad incardinado en un proyecto o modelo educativo que sea estable en el tiempo y que permita hacer mejora siempre teniendo presente que su destinatario principal son los alumnos, es privar a estos de mejorar su propia condición social y limitarles su crecimiento personal. Pero lo que resulta aún más grave, e incluso llamativo, y queda además fuera del debate político, es que procediendo así se está perjudicando además a todos aquellos que, partiendo de situaciones menos favorecidas, tienen menos posibilidades de lograr una educación de calidad y quedan sometidos a lo que pueda proporcionarles el sector público, sin entrar en diferencias entre pública o concertada.

En palabras de Jovellanos, en su Memoria sobre la educación pública, en 1802, escribió: “¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social? Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía, o por lo menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo. Las fuentes de la prosperidad social son muchas; pero todas nacen de un mismo origen, y este origen es la instrucción pública. Ella es la que las descubrió, y a ellas todas están subordinadas. La instrucción dirige sus raudales para que corran por varios rumbos a su término; la instrucción remueve los obstáculos que pueden obstruirlos, o extraviar sus aguas. Ella es la matriz, el primer manantial que abastece estas fuentes. Abrir todos sus senos, aumentarlo, conservarlo, es el primer objeto de la solicitud de un buen Gobierno; es el mejor camino para llegar a la prosperidad. Con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina en un Estado”¹

El corto plazo a la hora de afrontar políticas educativas y el plantearlas sólo desde una perspectiva parcial en lugar de verlo con visión panorámica y desde distintos puntos de vista es uno de los grandes errores de las políticas sociales en nuestro país y en gran parte del mundo occidental, pero es

1 GASPAR MELCHOR DE JOVELLANOS (1802), “Memoria sobre la educación pública”, en Obras, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1956, tomo XLVI, p. 230.

Una preocupación que ya era objeto de preocupación para los liberales del siglo XVIII y para nuestro primer constituyente, de lo que nos hemos ocupado en otros trabajos.

especialmente grave si pensamos en la educación, en tanto en cuanto es parte fundamental de los cimientos de cualquier sociedad.

La educación, pero también la sanidad, las pensiones, la seguridad social, la vivienda o el empleo son el elemento nuclear de cualquier programa de gobierno, fundamentalmente tras el cambio que tuvo lugar en occidente ya en el periodo de entreguerras -si bien en algunos países ya antes se vieron importantes avances en pro de lo que hoy denominamos estado social- y muy especialmente tras la segunda guerra mundial y la transformación operada en todos los países influenciado, en gran medida, por el triunfo de la socialdemocracia.

Pero esas primigenias políticas sociales que se extendieron a todo el mundo occidental fueron fruto de un determinado contexto y de la respuesta dada en función de unas concretas circunstancias que exigían una respuesta muy determinada. La situación en la que se encontraban fundamentalmente los estados europeos no integrantes del bloque comunista tras la guerra demandaban un papel activo de los poderes públicos en la atención de las mínimas condiciones vitales para los ciudadanos lo que implicó un papel director por parte de los gobiernos en la provisión social.

En el caso de España esta circunstancia fue diferente por nuestras circunstancias históricas, pero se terminó produciendo de similar manera. Además, con la llegada de la Transición España y la aprobación de la constitución se incorporaba entre las prioridades de la agenda política las políticas sociales, al establecer nuestro artículo 9.2 como uno de los objetivos del estado la remoción de los obstáculos sociales.

Libertad de elegir, libertad de creación de centros docentes o libertad de los padres para elegir la formación de sus hijos son el núcleo de este artículo 27 de la nuestra Carta Magna y constituye un principio que ha de ser reivindicado hoy más si cabe. Porque sin libertad de elegir no hay libertad. Sin libertad de elegir no lograremos tampoco la igualdad que inspira nuestro sistema educativo como inspira nuestro ordenamiento jurídico.

Éste es el punto de partida de nuestro trabajo, reivindicando como fundamentales el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, la autonomía de centros y los derechos de las familias, aspectos que deben ser hoy especialmente protegidos frente al cuestionamiento que algunos pretenden realizar, máxime cuando sobre ello pende una posible reforma educativa que amenaza su pervivencia.

II. El artículo 27: el primer consenso. Las demandas educativas que le dieron forma.

El gran motivo por el que la Transición Española es un ejemplo para todo el mundo, hasta el punto de que sigue siendo un proceso estudiado e imitado -salvando las complejidades de copiar un modelo con coordenadas político-espaciales tan distintas como aquellas en que se produjo- es el consenso.

Repetimos tanto el consenso y hablamos tan a la ligera del espíritu de la transición que se nos olvida que fue un ejercicio mayúsculo de generosidad, responsabilidad y madurez política como no habíamos visto en toda nuestra historia constitucional. Un éxito que fue tal porque no sólo se produjo desde el poder, sino también desde la sociedad, una sociedad que dejaba de lado sus intereses particulares para pensar en el beneficio de nuestra Nación y en cómo construir, todos, la España del futuro, esa España constituida por una “sociedad democrática avanzada” de la que habla el preámbulo de la Constitución y que hoy se antoja algo inalcanzable.

No pretendemos sacralizar esta época, pero la distancia y la mirada serena que proporcionan estos cuarenta años nos permite valorar su importancia y agradecer a todos aquellos que la hicieron posible su encomiable trabajo.

España ha cambiado mucho en estos cuarenta años pero no han cambiado los consensos que dieron origen a nuestra aún joven democracia. Y estos últimos años, particularmente esta última década, han servido para que todos nos demos cuenta de la importancia de aquellos años y valorar hasta qué punto nos han servido para alcanzar una de las mayores y mejores épocas de prosperidad, crecimiento y concordia entre españoles.

Un consenso, un acuerdo y una concordia que cristalizaba en la aprobación de la Constitución de 1978. La importancia de destacar este aspecto es porque ella contiene el primer gran pacto educativo de nuestro país. Frente a todos aquellos que cuando se habla de ello dudan de que podamos ponernos de acuerdo en conseguirlo hemos de responder que ya lo hicimos una vez y ha demostrado ser un acuerdo lo suficientemente exitoso como para permitir distintos modelos en estos cuarenta años.

No quiere ello decir que puesto que ya lo alcanzamos debamos conformarnos, ya que el artículo 27 contiene el núcleo sobre el que se ha de articular el sistema educativo, pero si queremos avanzar tenemos que alcanzar acuerdos también sobre su desarrollo y, desde nuestro punto de vista, ello ha de hacerse sin perder de vista este gran acuerdo recogido en dicho artículo de nuestra Carta Magna.

Al Anteproyecto de la Constitución que se publicó el 5 de enero de 1978, y sobre el que ya se habían alcanzado acuerdos en la Ponencia Constitucional, se presentaron 3.100 enmiendas, 70 de las cuales afectaban al artículo relativo a la Educación (entonces el 28), Y fue tanto el número, sino que fue el artículo que más propuestas de enmienda recibió y sobre el que no se dudó en consensuar un contenido que hoy algunos pretenden poner en cuestión. Una de las modificaciones que se introdujo fue precisamente incluir la libertad de enseñanza junto al derecho a la educación por primera vez en nuestro constitucionalismo. Un aspecto importante que se sumaba al profundo respeto por la libertad individual y de las familias que impregnaba este precepto desde su primer borrador ².

No implica ello que consideremos que la Constitución sea un texto inmutable, pero sí porque es actualmente el marco de actuación al que todos debemos sujetarnos mientras no procedamos a su modificación. Un marco que es además lo suficientemente amplio como para que en él quepan todas las reformas que los expertos coinciden en señalar.

De hecho, si leemos con atención los debates de la subcomisión creada en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso de los Diputados en la XII Legislatura observamos cómo seguimos debatiendo sobre los mismos aspectos que ya fueron objeto de debate y acuerdo en los debates constituyentes: el curriculum educativo, al enseñanza de la religión o el estatuto de los profesores fueron aspectos debatidos en 1978 que hoy, cuarenta años después, y alguno de ellos sin haber sido objeto de atención y ampliamente reclamado por la comunidad educativa -como el estatuto de los profesores, otros han pasado del acuerdo al desacuerdo por cuestiones de agenda política, e incluso algunos que supusieron uno de los mayores avances de este artículo 27 como el reconocimiento de la libertad de enseñanza frente al derecho a la educación sufren hoy por parte de algunas corrientes una pretendida relectura que se traduce en un estrechamiento del concepto de libertad de enseñanza para concebir que sólo la oferta educativa pública es digna de una especial protección.

Esta circunstancia no sólo es grave por sí misma, ya que ignora no sólo nuestro marco constitucional, sino el normativo y, lo que es aún más grave, olvidando una vez más, que son los estudiantes los que han de estar en el centro del sistema educativo y a ellos a quienes hemos de poner en sus manos las distintas oportunidades para que puedan escoger, con conocimiento y libertad de criterio, la opción que más se ajuste a

²Al respecto, nos remitimos a la lectura de las sesiones en ambas cámaras en las que se discutió y consensuó este artículo.

sus necesidades. Esta circunstancia, que seguidamente comentaremos, no se limita sólo a elegir entre unos u otros prestadores educativos, entre educación pública, pública concertada o privada. Es un concepto mucho más amplio cuya limitación no conduce sino a una limitación indirecta tanto de la libertad de enseñanza como del derecho a la educación y una ruptura de su fin tal y como ha sido además reconocido constitucionalmente: el libre desarrollo de la personalidad.

III. La libertad educativa como requisito necesario para el cumplimiento del artículo 27 de la constitución.

El debate sobre la libertad educativa, y su relación con la igualdad, es elemento habitual de las disputas ideológicas en todo modelo educativo actual, lo que no extraña en tanto la educación es una de las políticas sociales más importantes en cualquier sociedad y la que, directamente, influye no sólo en el desarrollo personal de un individuo sino en el desarrollo de esta misma sociedad.

Plantear ambos términos como contrapuestos –como pretende hacer la izquierda- nos parece empobrecer no sólo la discusión, sino el debate educativo. Creemos que no son términos excluyentes, por cuanto no sólo uno conduce al otro, sino que ambos son parte esencial de cualquier política pública que tenga como centro a un individuo.

La libertad en el ámbito educativo implica, fundamentalmente, la capacidad de poder decidir qué tipo de educación se desea recibir y la posibilidad también de desarrollar distintos proyectos educativos.

Es importante en este punto destacar un aspecto al que ya nos hemos referido anteriormente, y es como la Constitución española de 1978 constitucionalizaba junto al derecho a la educación la libertad de enseñanza. Esta precisión, que a juicio de muchos pudiera parecer baladí, recoge en sí misma una intencionalidad clara por parte del constituyente: colocar en el mismo plano tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza, ambos con la naturaleza de derecho fundamental y abriendo, con igual categoría de importancia, el artículo 27 de nuestro texto constitucional.

No significa ello que sean exactamente iguales ya que el derecho a la educación hace referencia al aspecto prestacional del derecho, el directamente vinculado con la actividad que el art. 1.1 y el artículo 9.2 le otorga al poder público. En cambio, la libertad de enseñanza hace referencia a la faceta propia de la libertad.

Es fácil reparar en que se usan dos términos distintos que no significan lo mismo, lo que ha dado lugar a innumerables confusiones terminológicas estos años tal y como se hacía recientemente eco de ellos VIDAL PRADO, a cuyo respecto comentaba: “el artículo 27 habla de libertad de enseñanza cuando se refiere a la elección de la misma en función de un ideario (por tanto debemos hablar más bien de libertad de educación) y de derecho a la educación, cuando invoca el derecho a recibir instrucción (es decir, debería haberse denominado derecho a la enseñanza o a la instrucción). Esta disquisición terminológica tiene su importancia, porque una parte de los conflictos que se han suscitado en estos cuarenta años encuentran su origen en las distintas concepciones y significados que se dan a estos términos y, sobre todo, en una pretendida mayor relevancia de un determinado concepto de educación (vinculado a su dimensión prestacional), por encima del concepto de enseñanza (relacionado con su dimensión de libertad). En mi opinión, este manejo conceptual no puede justificar un desequilibrio entre las distintas dimensiones de la educación y la enseñanza, que deben encontrar siempre su justa ponderación, sin que una de las dimensiones se imponga necesariamente a las demás”³.

Dos términos distintos, pero también dos sentidos distintos, como también dejó claro el constituyente. No somos ajenos a que esto no era lo pretendido por una parte del arco parlamentario y de las posturas políticas de entonces, no muy diferentes a las actuales, pero sí queremos resaltar una vez más el haber sido capaces de llegar a un pacto que corre riesgo de romperse si no somos capaces de ser generosos en aceptar que somos una sociedad muy diversa que quiere también cosas distintas, pero todas ellas son compatibles y tienen su hueco en nuestra sociedad. Por qué optar por imponer modelos o excluir al que no lo ve de la misma forma que nosotros cuando podemos escoger convivir y enriquecer nuestras posturas.

Precisamente esto es libertad de enseñanza o libertad educativa, un término que considero igualmente más acertado que el de libertad de enseñanza.

No podemos –ni pretendemos– cambiar motu proprio el texto constitucional, pero sí defender en este caso el acierto de los constituyentes en situar ambos aspectos en igualdad de importancia, así como la necesidad de insistir en su importancia. Y ello no sólo por ser un planteamiento en el que creemos, o porque defendamos la libertad educativa como el

3 VIDAL PRADO, C., “Descentralización y derechos educativos, 40 años después”, en ÁLVAREZ VELEZ, M.I., y VIDAL PRADO, C., *La Constitución Española 1978-2018*, Lefebvre, Madrid, 2018, pág. 337.

primer principio educativo sin el que no tenía sentido todo lo demás. Lo hacemos también porque sólo teniendo la posibilidad de ofrecer distintas alternativas podemos llevar a cabo un modelo completo que satisfaga todas las necesidades y a todo tipo de ciudadanos.

Y concluimos, sólo haciéndolo así llegaremos también a conseguir la igualdad por la vía de la equidad en el acceso ya que ofreciendo distintas alternativas y proyectos podemos ofrecer también distintas opciones a todos y cada uno de los más de ocho millones de alumnos que cada año acuden a nuestros centros educativos, y, sobre todo, ofrecérselo a los que, si no existiera ese auxilio público, no podrían llegar a tener esas oportunidades.

¿Es posible acaso conseguir llegar a la gran diversidad de alumnos y necesidades con un único modelo educativo? Indubitablemente, no. Y no lo es porque no han evolucionado sólo las diferentes y necesidades de los alumnos, lo ha hecho también la propia sociedad y lo que demanda al sistema educativo. Sólo permitiendo la convivencia de distintos proyectos será posible contar con una oferta que satisfaga distintas necesidades, y ahí cobra especial importancia la defensa de una mayor autonomía a los centros escolares para que pueda desarrollar sus proyectos -lo que necesariamente implica una menor intervención estatal en el currículum educativo, como veremos ahora-. Pero, sobre todo, implica ofrecer distintas opciones de elección.

El papel del estado en el desarrollo de las políticas públicas e incluso podríamos decir, cualquier acción estatal, es asumir aquellos aspectos que el individuo no es capaz de llegar. Una intervención que no ha de ser incondicional y tampoco absoluta, ya que en ese caso nos desposeería de nuestra libertad de elección y consecuentemente de nuestra libertad en su sentido quizás más genuino: la posibilidad de decidir.

Señalamos esto, porque no podemos dejar de tener presente la riqueza y diversidad de nuestras modernas sociedades. Pretender satisfacerlas todas sería imposible, o sería imposible hacerlo desde el poder público sin subyugar a los ciudadanos vía un desmedido gasto público, pero sí creemos que se ha de tender a ofrecer distintas alternativas y que sean los individuos los que decidan. Incluso asumir que alguna de esas alternativas en algún momento dejará de ser preferida porque los propios individuos han evolucionado y han dejado de escogerlas.

Esta capacidad de elegir exige algo tan básico y elemental que resulta extraño tener que recordarlo, pero que resulta necesario cuando observamos debates como los que ocurren cotidianamente en el ámbito educativo por el lado de la izquierda, sobre todo: tener distintas opciones

para elegir. Porque el que elige entre una única opción no elige. Una capacidad de elegir que no supone necesariamente tener que satisfacer todas las necesidades, sería ello imposible, pero sí facilitar que existan opciones.

Esto supone que no podemos posicionarnos a favor de que exista un único tipo de centros o un único tipo de proyectos en los centros ya que eso imposibilita la elección y además deja en manos del proveedor de la prestación cualquier decisión sobre la misma, anulando completamente la libertad del individuo.

No quiere ello decir que pongamos en duda la capacidad del sector público de ofrecer una magnífica educación, igual que no ponemos en duda su capacidad de ofrecer una magnífica sanidad, como de hecho la ofrece, pero sí que deba ser el único prestador. Como comentábamos antes, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza tiene una doble vertiente de derecho de prestación y de derecho de libertad. Para que sea completo, por tanto, se ha de cumplir en sus dos vertientes, no se cumpliría si una de ellas estuviera monopolizada por un único prestador.

No es quizás el momento de teorizar sobre los distintos modelos de prestación del derecho a la educación, poco hay que podamos aportar que no haya sido dicho ya y la literatura es abundante, pero sí es necesario defender la existencia y convivencia de distintos tipos de centros públicos, tanto los puramente públicos como los concertados, como los privados, al igual que defendemos que puedan existir incluso vías alternativas a los centros tradicionales para recibir formación, como el homeschooling.

Esto nos lleva nuevamente a lo que habíamos avanzado hace unas líneas, si el artículo 27 defiende el derecho a la educación junto a la libertad de enseñanza, y ello ha de traducirse en distintos modelos u opciones educativas, consideramos imprescindible para que ello ocurra garantizar el derecho de alumnos y familias a elegir el tipo de educación y el tipo de centro que mejor se adapte a sus preferencias, pero, a la vez, el derecho a de los centros a desarrollar y ofrecer un proyecto educativo propio, lo que implica luchar firmemente contra el intervencionismo estatal, y, muy concretamente, por la vía de extensos e inabarcables currículum educativos.

Son numerosos los ejemplos que tenemos en nuestro país de centros educativos que han sabido adaptar el currículum educativo a la realidad de su entorno y de sus alumnos con un resultado positivo. Autonomía que ha de entenderse, como es obvio, como responsabilidad con la función que tienen encomendada para lo cual es necesario que se sometan a una evaluación para evaluar su funcionamiento y proponer mejoras allí dónde

sean necesarias, además de que ello es una valiosa información en manos de las familias cuando buscan un centro para sus hijos.

Una evaluación que no se puede limitar sólo a los centros, sino que incumbe al sistema educativo en su conjunto, ya que la evaluación de los resultados de los estudiantes y el funcionamiento del sistema son factores imprescindibles para mejorar la calidad de la educación.

En definitiva, consideramos necesario introducir mecanismos de evaluación del sistema educativo que permitan hacer un diagnóstico del mismo y poner en marcha soluciones a tiempo. Una evaluación que también ha de contar con la inspección educativa, que ha de acometer también su reforma replanteando las funciones y el funcionamiento de la Alta Inspección, para que tenga competencia de intervención en los casos de flagrante incumplimiento de las obligaciones legales por parte de la administración educativa

IV. La necesaria defensa de la libertad de enseñanza y la autonomía de centros en una previsible reforma educativa.

España fue, desde el siglo XIX pionera de una preocupación a la que le dimos rango constitucional y que fue incluso destacada por notables pensadores extranjeros como Thomas Jefferson. Como ya ocurría entonces, la política educativa no ha dejado nunca de ser un campo de batalla ideológico que a menudo ha olvidado su verdadero objetivo, la mejor formación y capacitación de los alumnos, y ha sido utilizada como instrumento de intervención, convirtiéndose en una poderosa arma en manos de totalitarismos de toda clase que menoscababan la libertad del individuo haciéndoles dependientes del poder estatal.

No podemos dejar de lado -y a pesar de que queda fuera del debate político- que obviando el verdadero sentido que debe tener una instrucción perjudicamos a todas aquellas personas que, partiendo de situaciones menos favorecidas, tienen menos posibilidades de acceder por otros medios a una educación de calidad y quedan sometidos a lo que pueda proporcionarles el sector público.

Por otro lado, el corto plazo a la hora de afrontar políticas educativas y el plantearlas sólo desde una perspectiva parcial, en lugar optar por una visión panorámica y desde distintos puntos de vista, ha sido desde el siglo XIX uno de los grandes errores de las políticas sociales en nuestro país y en gran parte del mundo occidental, pero es especialmente grave si pensamos en la educación, parte fundamental de los cimientos de cualquier sociedad.

Utilizar la educación, y las políticas sociales en beneficio propio sin pensar en sus destinatarios y en el daño que puede suponerles un continuo vaivén de cambios y medidas es temerario y, sobre todo, irresponsable

Creemos, como hemos señalado previamente, que una formación de calidad incardinada en un proyecto o modelo educativo que sea estable en el tiempo, y que permita hacer mejoras teniendo siempre presente que su destinatario principal son los alumnos, es la mejor garantía de crecimiento y desarrollo de una sociedad, y lo es porque damos a cada individuo la mejor herramienta para mejorar su propia condición social y crecimiento personal: una formación.

No tenemos dudas de que asistiremos a una nueva reforma educativa, pero ante ello, que hoy parece más una amenaza que una oportunidad, consideramos imprescindible reivindicar la libertad de enseñanza y el derecho a la educación como un pilar fundamental de cualquier futura reforma educativa. Libertad de enseñanza que ha de concretarse, para que sea efectiva, en libertad de creación de centros docentes y autonomía para determinar sus proyectos, condición necesaria, que no suficiente, para que podamos hablar de una verdadera libertad de elección que haga realidad la libertad educativa.