

El Artículo 27 de la Constitución y su interpretación

(Encuesta y textos parlamentarios)

I. Responde a nuestras preguntas Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, diputado de UCD, miembro de la Comisión de Educación del Congreso de Diputados.

1. *¿Qué significa para usted el reconocimiento de la libertad de enseñanza?*

Este reconocimiento que figura en el Párrafo 1.º del Art. 27 de la Constitución es preciso explicarlo a la luz de los convenios internacionales relativos a derechos humanos en que España es parte, según exige el Artículo 10, 2 de la misma norma fundamental y, además, ponerlo en relación con el resto del Art. 27 y con todo el texto constitucional. De esta manera se llega a la conclusión de que la libertad de enseñanza comprende cinco dimensiones fundamentales que constituyen los cinco principios rectores del Estatuto de Centros Escolares:

En primer lugar, la libertad de los padres de elegir para sus hijos el tipo de educación que quieren. La libertad supone siempre la opción y sin esta posibilidad de opción puede que existan otras cosas buenas y deseables, pero no existe libertad alguna. Por ello, la libertad de enseñanza o es libertad de opción entre valores distintos, los diferentes tipos de educación, o no es nada.

Qué sea el tipo de educación es algo excesivamente complicado para desarrollar en esta breve entrevista, pero puede afirmarse que el tipo de educación consiste en aquellos valores filosóficos y religiosos que han de inspirar el conjunto de la educación como formación integral de la personalidad. No se trata tanto de optar por *una enseñanza religiosa* y filosófica como de optar por *lo que de religioso y filosófico hay en toda enseñanza*.

EL ART. 27 DE LA CONSTITUCION

Este principio está formalmente reconocido en el Art. 26 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas y forma parte del derecho español con jerarquía superior a la de nuestras leyes (Artículo 96 de la Constitución). La interpretación que acabo de dar es la obligada a la luz de la Convención Internacional de Derechos del Hombre de 1950 y de su interpretación jurisprudencial por el Tribunal Internacional de Estrasburgo. El Estatuto lo consagra en sus Arts. 5 y 23.

En segundo lugar, la libertad de enseñanza supone la libertad de establecimiento y dirección de centros docentes distintos de los estatales, y así lo reconoce el Estatuto en su Art. 7.º.

En tercer término, la libertad de enseñanza supone la libertad de expresión docente del profesor, y así lo reconoce el Art. 15 del Estatuto.

Por último, al servicio de estos principios, la libertad de enseñanza debe instrumentarse mediante una intervención o participación de la comunidad escolar, según exige el Art. 27, 7 de la Constitución y desarrolla el Estatuto, y mediante una gratuidad de toda la enseñanza que ponga la libertad de opción al alcance efectivo de todos los españoles, esto es, que haga de la libertad de enseñanza una libertad real y no meramente formal. Esta es la explicación del principio de gratuidad que afirma la Constitución en el Art. 27, 4 y que es la consecuencia de las obligaciones contempladas por un estado social de derecho (Art. 1, 1), a saber, remover obstáculos que impidan el desarrollo efectivo de la libertad de todos para todos (Art. 9).

2. *En conexión con la libertad de enseñanza y dentro del contexto de todo el Art. 20 de la Constitución, ¿qué significado y amplitud tiene para usted la libertad de cátedra?*

La libertad de cátedra tiene por objeto la enseñanza superior, según se deduce de la decantación histórica de este derecho.

Sin embargo, aun tomada en una aceptación amplia que incluyera la libertad de expresión docente del profesor en los niveles no universitarios, de los que se ocupa el Estatuto, la libertad de cátedra, como todo derecho de expresión (Art. 20 de la Constitución), debería respetar el derecho de los demás (Art. 10, 1 de la Constitución) y especialmente los derechos de la juventud y de la infancia (Art. 20 de la Constitución). Esta última expresión está tomada de la Constitución Alemana (Art. 5), donde jurisprudencialmente se ha interpretado como base para poner coto a abusos de la libertad de expresión docente.

Estos abusos pueden consistir en la lesión del derecho de los demás. En primer lugar, del derecho de los alumnos a aprender y a ser enseñados, cuando el profesor utiliza su libertad fuera del ejercicio específico de su función docente (v. g., el adoctrinamiento en la clase de historia).

En segundo lugar, el respeto a la dignidad de los alumnos, que exige que dicha libertad de expresión se acomode a su nivel de maduración psicológica, puesto que el menor de cierta edad carece de la misma capacidad crítica propia del adulto.

En tercer lugar, el respeto al derecho de los padres que han optado por el tipo de educación expuesta en el ideario del centro, elección que se vería defraudada si el profesor no respetase dicho ideario.

En cuarto lugar, el derecho de los que establecen el centro y lo identifican mediante un ideario, que se verían defraudados si quienes trabajan en dicho centro dedicasen su trabajo a impugnar el ideario o carácter propio del centro.

3. *¿Considera implícito en el reconocido derecho a la creación de centros, el de la dirección de los mismos? En caso afirmativo, ¿cómo conjugar debidamente este derecho con el de libertad de cátedra?*

La dirección se encuentra implícita en la creación al menos por tres razones: en primer lugar, porque el término «dirigir», y lo que dirigir significa, se encuentra implícito en el término «crear», si es que crear ha de significar lo que todos entendemos que significa, porque realmente, ¿de qué serviría crear un centro si no se pudiese, como se pretende, identificarlo mediante un carácter propio o ideario y, además, dirigirlo?

Así lo declaró expresamente, en nombre de la Ponencia Constitucional, un ilustre miembro de la misma, el señor Roca, quien dijo «dirigir estaba implícito en crear». Ninguno de los miembros de la Ponencia hicieron reserva alguna al respecto.

Por otra parte, esta interpretación parece obvia, puesto que el término «dirigir» como implícito en el de «crear», es la obligada interpretación que del Art. 27 debe hacerse a la luz de los Tratados Internacionales a que se remite el Artículo 10, 2 de la misma Constitución.

Es bien sabido que el Pacto de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de las Naciones Unidas de 1966, en su Art. 13, prevé el derecho de establecer y dirigir centros distintos de los estatales. Este derecho y la identificación del centro mediante un ideario o proyecto educativo, que es lo que le da objetividad y trascendencia institucional, es compaginable con la libertad de expresión docente en la medida en que esta última se atempera al respeto de la idea fuerza que caracteriza la institución donde se enseña, de las competencias rectoras de la misma y, en último término, del contrato de trabajo que liga al profesor al centro. Así lo reconoce unánimemente la jurisprudencia francesa, alemana e, incluso, italiana y lo consagran literalmente los contratos colectivos de trabajo vigentes en Italia para el personal docente y no docente que prestan sus servicios en centros religiosos.

EL ART. 27 DE LA CONSTITUCION

4. *Considerando en conjunto el Art. 27 y la Constitución, ¿qué máximos y mínimos le parece que delimitan la intervención de los profesores, padres y, en su caso, alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos?*

El Estatuto de Centros establece dos cauces de participación de la comunidad escolar en los centros privados. Una, que rige para todos ellos y que consiste en la existencia de un Consejo de Centro basado fundamentalmente en el claustro de profesores y en los padres de los alumnos, aunque también participen en él la titularidad, los órganos de dirección, el personal no docente y, en su caso, los alumnos. Por otra parte, para los centros o niveles sostenidos con fondos públicos se prevé una Junta Económica integrada por los diversos sectores de la comunidad escolar con la misión de intervenir en el control y supervisar la gestión económica. Así se pretende desarrollar el Art. 27, 7 de la Constitución.

Este sistema posibilita muy diversos grados de participación, cuyo máximo está determinado, según el Artículo 34, 2 del Estatuto, por las competencias que a la titularidad reserva el Art. 34, 1 del mismo texto, a saber, la identificación del centro mediante un ideario educativo, la contratación del personal, la gestión económica, y la responsabilidad frente a terceros del funcionamiento del centro. Sin embargo, es posible, por ejemplo, en un centro de titularidad cooperativa, que estas competencias propias de la titularidad las ejerza la comunidad escolar o algunos de sus más importantes sectores; piénsese en una cooperativa de padres y profesores por ejemplo. En cuanto al grado mínimo de participación en los centros sostenidos con fondos públicos es el de la intervención de la comunidad escolar en el control de la gestión económica del centro, previsto en el Artículo 34, 3-d. del Estatuto. Como ya dije antes, intervenir es *tomar parte en*, y control equivale a fiscalización o supervisión, algo distinto de la gestión ordinaria directa de la economía del centro. Mientras en un centro público la gestión económica corresponde a la Junta Económica (Artículo 28, 1), en un centro privado la gestión económica corresponde a su titular (Art. 34, 1) y la comunidad escolar, a través de la Junta, toma parte en el control de dicha gestión, esto es, supervisa dicha gestión.

El Reglamento del centro que establece las competencias de los diferentes órganos de gobierno no puede eliminar este mínimo. Tampoco puede eliminar que el claustro de profesores participe, esto es, tome una parte, no el todo, en la acción educativa y evaluadora del centro ni que la asociación de padres y el claustro de profesores modifique el propio reglamento ampliando, incluso, las competencias de los órganos de participación (Artículo 18, 2-c).

5. *¿Cree posible todavía un pacto escolar con la oposición, con los partidarios del modelo único de escuela pública?*

Si por pacto escolar se entiende una solución en la que todos los partidos se pongan de acuerdo en torno a un sistema objetivo de libertad,

ello sólo es viable mediante la adhesión del Partido Socialista a los principios fundamentales que inspira el Estatuto de Centros y que he descrito en mis contestaciones anteriores. Estos son los principios rectores de los pactos escolares belga y holandés que siempre se citan como ejemplo. Personalmente creo que a esta solución se llegará tácitamente cuando el Partido Socialista deje de insistir en su radical opción educativa actual. Esto ocurrirá, espero, antes de las próximas elecciones, siguiendo la práctica habitual del PSOE de ocultar ante su electorado sus afirmaciones doctrinarias. Así ocurrió en las elecciones de 1979 cuando los candidatos socialistas consideraban impertinente toda referencia al XXVII Congreso de su partido, entonces el documento capital para entender su ideología e interpretar su programa.

Sin embargo, no considero factible un pacto que consista en integrar, en el sistema de libertad a que responde el Estatuto de Centros, las propuestas capitales de la opción socialista consistentes, ya en utilizar la financiación como instrumento de publicación de la escuela hasta convertirla en única por la asimilación de la privada a la pública, ya en diluir toda titularidad, tanto estatal como privada, en un sistema autogestionario que coloca la escuela a merced de la comunidad escolar y, a su vez, a ésta a merced de las correas de transmisión políticas, correas de transmisión que, por cierto, no están al fin en manos del Partido Socialista, sino del Partido Comunista, como la actuación italiana nos revela.

II. Textos parlamentarios de los diputados socialistas Luis Gómez Llorente, Manuel Gracia Navarro y Gregorio Peces Barba (1).

1. *¿Qué significa el reconocimiento de la libertad de enseñanza?*

«El artículo 25 (actual 27) es conveniente en sus términos. En efecto, comienza en su punto 1 afirmando que todos tienen el derecho a la educación y que se reconoce la libertad de enseñanza. ¿Qué significa esto? Esto significa, a nuestro juicio, y por ello lo hemos votado, que esta Constitución proscribiera toda idea de estatalización y elitismo del sistema educativo del país y que se respetara la iniciativa privada y que se cierra la puerta a toda idea de nacionalización de cualesquiera centros docentes. Y con esto, Señorías, nuestro grupo Parlamentario está perfecta y absolutamente de acuerdo.

(1) Imperativos de calendario en la edición de la revista nos obligan a sustituir el hueco que habíamos dejado para la respuesta, prometida y confirmada, a nuestra encuesta, del señor Gómez Llorente, miembro de la Comisión de Educación del Congreso de Diputados; no hemos podido disponer de tal respuesta antes de la fecha límite de cierre. Hacemos la sustitución mediante un recorrido y selección de textos socialistas en el «Diario de Sesiones» del Congreso. (N. de la R.)

EL ART. 27 DE LA CONSTITUCION

Entendemos, en primer lugar, que este punto está en íntima conexión o relación con el punto sexto, que lo desarrolla de una manera más expresa cuando dice: «Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales» (Gómez Llorente, Debate del art. 27 de la Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas).

«... nosotros, si hemos llevado la democracia interna incluso a los propios centros estatales, por supuesto vamos a traer, por consecuencia, que esas escuelas estatales sean muy distintas en un barrio que en otro de Madrid, porque han de reflejar la propia personalidad e idiosincracia de la comunidad, pues a través de la cual nosotros queremos realizar al máximo la auténtica libertad de enseñanza» (Gómez Llorente, *Ibidem*).

«En el trasfondo de este problema, sin embargo, no vamos a ocultar que subyace un asunto de fondo que no voy a rehuir. El artículo 27, 3 de la Declaración de los Derechos Humanos, afirma ese derecho preferente de los padres a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos, y el problema práctico que han de resolver los políticos es cómo implementar un sistema para que el ejercicio de ese derecho se haga más efectivo, y para el mayor número de ciudadanos. Hay quienes lo resuelven obsesivamente por la vía de la elección del centro, y muestran poquísimo interés por la situación de la inmensa mayoría, que no puede en la práctica elegir centro...

Es por ello por lo que nosotros, sin negar la pluralidad de centros en los términos que garantiza la Constitución, afirmamos que el modo de que todos los padres puedan ejercitar real y solidariamente ese derecho es la democracia escolar, dentro del centro y por encima del centro» (Gómez Llorente, *Ibidem*, enmienda al art. 5.º).

2. *En conexión con la libertad de enseñanza y dentro del contexto de todo el artículo 20 de la Constitución, ¿qué significado y amplitud tiene la libertad de cátedra?*

«La enmienda del Grupo socialista... pretende que este texto (el del Artículo 15 aprobado) se sustituya por el siguiente: 'Los profesores, dentro del respeto a la Constitución y a las Leyes—se suprime la limitación que el texto trae en relación con el ideario educativo y con el Reglamento de Régimen Interior—'tienen garantizada la libertad de cátedra. El ejercicio de tal libertad deberá orientarse a promover la formación integral de la personalidad de los alumnos en la tolerancia y en el respeto a la conciencia moral y cívica de los mismos y se ejercerá—y subrayo esta última parte de nuestra enmienda, porque es un signo de la extrema prudencia de las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista—'de acuerdo con las orientaciones establecidas por los diferentes órganos colegiados de la comunidad escolar contemplados en la presente ley' » (Peces-Barba, De-

bate del Pleno del Congreso de los Diputados sobre el Estatuto de Centros Escolares, enmienda al Artículo 15).

«¿Cuáles son las consecuencias de la aprobación de este artículo?» En primer lugar, se introduce como limitación al ejercicio de un derecho fundamental como es la libertad de cátedra o de expresión docente, o la libertad de enseñanza, como se la quiera llamar, pero en todos los supuestos reconocida en la Constitución. Se la quiere limitar por el ideario, por ese hecho al que no se le pone ningún límite, del que no se dice cómo tiene que ser, del que no se dice lo que tiene que respetar, se le pone a la altura de la Constitución. Y se quiere, con esa palabra que se llena de contenido por unos particulares—llámese empresa, llámese Institución o llámese como se le quiera llamar—, limitar un derecho fundamental que está reconocido en la Constitución.

Esto no es posible. El Artículo 53 de la Constitución es enormemente claro al respecto: «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos» (Peces-Barba, *Ibíd.*).

Con el ideario se introducen «por la puerta falsa, lo que se llaman empresas ideológicas o de tendencias». ¿Efectos?: «En primer lugar, la ideología de la empresa en este caso concreto consiste, precisamente, en convertir a los elementos componentes de tal ideología en cualificaciones exigidas para el trabajo. En segundo lugar, esta introducción nefasta del ideario produce una ampliación de los poderes de organización y dirección del empresario en relación con la persona del trabajador. Primero, porque el poder de dirección empresarial se encuentra necesariamente suavizado en un centro de enseñanza, debido al reconocimiento de la libertad de cátedra, el ideario del centro multiplica tal poder, de acuerdo con el Artículo 15 que estamos debatiendo; segundo, se amplía el poder de despido del empresario. Y ello, no porque se establezcan nuevas y específicas causas, sino porque la actuación del trabajador, en oposición al ideario, puede ser estimada como incumplimiento contractual» (Peces-Barba, *Ibíd.*).

3. *¿Se considera implícito en el reconocido derecho a la creación de centros, el de la dirección de los mismos? En caso afirmativo, ¿cómo conjugar debidamente este derecho con el de libertad de cátedra?*

«Nosotros creemos que es oportuno... que el texto del dictamen (Artículo 7.º) afirme el derecho de las personas físicas o jurídicas a establecer y dirigir centros; y no nos podemos oponer a ello por la sencilla razón de que tratamos de jugar limpio en la Constitución. Y la Constitución, en el Artículo 10, da un valor de derecho interno a determinados Pactos Internacionales suscritos por España, que, de una manera clara e inequívoca, establecen el derecho a dirigir centros por personas físicas o jurídicas»

EL ART. 27 DE LA CONSTITUCION

(Gómez Llorente, Debate del Pleno de Congreso de los Diputados sobre el Estatuto de Centros Escolares, enmienda al Artículo 7.º).

«De lo que se trata aquí, Señorías, es de conectar suficientemente el desarrollo de dos números del mismo artículo de la Constitución. El número 6, que habla del derecho de las personas físicas o jurídicas a promover centros... Pero hay que conectarlo con lo que dice el número 7, que es el que establece que en los centros sostenidos con fondos públicos se produzca la intervención en el control y gestión de los mismos...

Aquí el problema de fondo, Señorías, es el siguiente: nos preocupa —y yo creo que debemos de aceptar recíprocamente que nos preocupa a todos— el que haya un pluralismo docente... Lo que ocurre en el fondo es que los señores de UCD y Grupos Parlamentarios que les apoyan en este debate quieren hacer garantes de ese pluralismo a los titulares de los centros, incluso cuando esos centros están sostenidos con fondos públicos. Y nosotros, que también estamos interesados en que pueda haber un pluralismo ideológico y un pluralismo metodológico, en definitiva, un pluralismo en los centros, lo que queremos es que no sea simplemente y siempre fruto de la iniciativa de los promotores, sino que dejamos como custodios, como garantes, como generadores del pluralismo en los centros sostenidos con dinero estatal a las comunidades, porque no nos parece correcto que el dinero del Estado sea quien financie la divulgación, la difusión y, por no irritar a la Cámara no voy a decir 'la imposición', de la ideología de los propietarios de los centros, y sí nos parece, en cambio, correcto que el Estado financie a las comunidades escolares, para que ellas, en el marco de autogobierno que debería establecer la ley, pudieran perfilar la propia idiosincracia del Centro» (Gómez Llorente, *Ibídem*).

4. *Considerando en conjunto el Artículo 27 y la Constitución, ¿qué máximos y mínimos parece que delimitan la intervención de los profesores, padres, y en su caso alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos?*

«... conocida es nuestra filosofía de que donde la sociedad esté sosteniendo mediante los fondos públicos (un centro), debe ser esa propia sociedad, en un sentido ya concreto, en tanto que comunidad escolar, la que debe intervenir en la decisión de lo que se hace con esos fondos que la misma ha destinado al Centro» (Gómez Llorente, Debate sobre el Artículo 25 [actual 27] de la Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, explicación de voto).

«... la educación, como servicio público financiado por los poderes públicos, de acuerdo con la Constitución, debe ser gestionada y controlada con intervención de la comunidad escolar. Por tanto, quede claro para quien quiera entenderlo que los socialistas no queremos estatificar la escuela, igual que no queremos que el Gobierno de turno pueda manipu-

larla, ni los propietarios puedan utilizarla para su particular proselitismo» (Gracia Navarro, Debate del Pleno del Congreso de los Diputados sobre el Estatuto de Centros Escolares, enmienda a la totalidad).

«Todo el desarrollo que venimos haciendo durante dos legislaturas ya, sobre nuestro modelo de enseñanza pública está basado en la democracia escolar participativa por encima de los centros. Recuerden a este respecto que nuestra proposición de ley de consejo escolar y de democracia escolar dentro del centro, nucleada por la idea del protagonismo de las comunidades escolares formadas por padres, profesores, alumnos y personal no docente, han clarificado de modo definitivo este asunto» (Gómez Llorente, Debate del Pleno del Congreso de Diputados sobre el Estatuto de Centros Escolares, enmienda al Artículo 5.º).

«... el establecimiento del ideario educativo, en los términos en que figura (en el Estatuto de Centros Escolares), limita uno de nuestras más importantes atribuciones en el orden constitucional, reconocida en el número 7 del Artículo 27; limita, sustancialmente, la intervención de la comunidad en el control y gestión...

Tal como se regula (el ideario) en este artículo (34), puede esconder no sólo, como de hecho esconde, la ideología del propietario del centro, sino también la posibilidad de alterar o condicionar aspectos exclusivamente técnicos, didácticos y pedagógicos de la organización escolar...

No se le han puesto límites al ideario educativo... El ideario comparte también la intolerancia y la ruptura del derecho a la intimidad..., condiciona los fines y actividad de la asociación de padres..., limita la libertad de expresión de los profesores... y puede interpretarse como afectando también a la libertad de los alumnos...

... nos oponemos a que (el ideario) pueda lesionar o condicionar derechos y libertades fundamentales» (Gracia Navarro, Debate del Pleno del Congreso de los Diputados sobre el Centro de Estatutos Escolares, enmienda al Artículo 34).

5. *¿Cree usted posible alguna forma de compromiso o de pacto escolar con las posiciones de UCD-Gobierno?*

«... se ha hablado mucho, se habla y se seguirá hablando, nos tememos, de la guerra y del pacto escolar; pero los socialistas hemos de decir con absoluta contundencia que el pacto escolar para nosotros es va la literalidad y el espíritu del Artículo 27 de la Constitución, y así lo proclamamos en su momento y así lo seguimos proclamando hoy» (Gracia Navarro, Debate del Pleno del Congreso de los Diputados sobre el Estatuto de Centros Escolares, enmienda a la totalidad)...

«... los miembros del Partido del Gobierno y colaboradores coyuntu-

EL ART. 27 DE LA CONSTITUCION

rales de él en este proyecto de ley, se han negado a una conversaciones que, a nuestro juicio, debían tener exclusivamente como sentido el mantenimiento del acuerdo escolar que ya existía, que era el acuerdo escolar establecido en el Artículo 27 de la Constitución» (Peces-Barba, Debate del Pleno del Congreso de los Diputados sobre el Estatuto de Centros Escolares, enmienda al Artículo 15).