

# Ideas claras sobre la libertad de enseñanza

Por Juan María LUMBRERAS MEABE  
Profesor de la Universidad de Deusto (Bilbao)

**Todos deseamos llegar a un «pacto escolar» entre los distintos partidos políticos, pero su plasmación se ha de hacer a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales, así como de la experiencia en el mundo libre, y su realización será, sin duda, fruto de un proceso largo de maduración.**

En estos meses se discuten en las Cámaras legislativas la Ley del Estatuto de Centros y la Ley de Financiación de la Educación. Con estas leyes orgánicas se desarrolla el artículo 27 de la Constitución, que «reconoce la libertad de enseñanza», si bien, al ser este artículo uno de los consensuados, con una ambigüedad que lo permite todo. De ello procede la importancia de ambas leyes y la necesidad de que los padres de familia conozcan y defiendan sus derechos y los de sus hijos y actúen unidos a fin de que la interpretación de estos derechos y libertades fundamentales se traduzca en normas que consagren la auténtica libertad de enseñanza.

## LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

Los derechos humanos nacen con el hombre pues proceden inmediatamente de la dignidad intrínseca de toda persona humana. No son derechos concedidos, ni delegados, sino propios. Se dice que «todos nacemos con un pan debajo del brazo», pero la experiencia demuestra que esto no es verdad. Pero sí lo es que todos venimos al mundo con un haz de derechos y libertades fundamentales inherentes al mismo ser de la persona, por ser necesarios para su desarrollo y perfeccionamiento en la vida social.

Estos derechos—la lista continúa abierta—han sido codificados por la O. N. U. en la «Declaración Universal de Derechos Humanos» (10 de diciembre de 1948). Posteriormente, el Consejo de Europa elaboró el «Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos» (4 de noviembre de 1950) y la O. N. U. el «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» (16 de noviembre de 1966) y el «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» (16 de noviembre de 1966) (1). Todos ellos han sido ratificados por el Estado Español que se ha comprometido libremente a guardarlos (2).

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son **personales**, brotados de la misma dignidad de la persona y, por ello, son **anteriores** a los grupos sociales, a la sociedad civil y al Estado, que deben reconocerlos, garantizarlos y darles una viabilidad efectiva. Por ello, los derechos humanos, las libertades fundamentales, **no están sujetos al voto de la mayoría**, «no son negociables», sino inviolables, y constituyen el estatuto de autonomía de toda persona humana, que ha de ser respetado siempre.

La quintaesencia de un régimen político democrático consiste en el respeto, la salvaguarda efectiva y el esfuerzo continuo por hacer real, a todos y a cada uno de los seres humanos, el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, en lo que consiste el bien común. Un sistema político que los negara o dificultara su ejercicio nada tendría de democrático, por mucho que alardeara de ello. Y toda reforma que se presentara como muy democrática, pero impidiera el ejercicio de los derechos de las personas **concretas**, sería la negación de la democracia. No son las personas para los grupos, la sociedad o el Estado, sino estas instituciones para posibilitar y facilitar, mediante el ejercicio de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones fundamentales, el desarrollo y perfeccionamiento de cada persona, que siempre ha de ser «el fundamento, el sujeto y el fin de la vida social».

---

(1) La Declaración Universal fija una meta a la que los Estados todos de la O. N. U. tienen la obligación **moral** de tender, de aspirar; el Convenio Europeo y los Pactos Internacionales concretan y detallan los derechos y libertades de la Declaración, pero, sobre todo, por ellos los Estados, libremente firmantes, se comprometen **jurídicamente** entre sí a respetarlos y hacerlos efectivos.

(2) La Constitución, en su artículo 10.2, establece: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» y, en su artículo 96.1: «Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.»

## EL DERECHO A LA EDUCACION

La «Declaración Universal» reconoce: «**Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria...**» (Art. 26.1).

El ser humano al nacer es débil e impotente y su conducta futura, a diferencia de los animales, no está programada en su código genético, por lo que necesita imprescindiblemente de una educación larga para desarrollarse como persona y poder cumplir su misión personal y social. La educación, en consecuencia, ha de **ser obligatoria** en los niveles básicos y, para que ello sea efectivo para todos, debe ser **gratuita** en estos niveles. Así lo prescribe nuestra Constitución: «**Todos tienen derecho a la educación... La enseñanza básica es obligatoria y gratuita**» (Arts. 1 y 4).

Notemos que la **obligatoriedad** y la **gratuidad** es un derecho de los **alumnos**, dada la necesidad que tienen de una instrucción y una educación que les capaciten como futuros profesionales y les faciliten como hombres el pleno desarrollo de su personalidad humana, el sentido de su dignidad, el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los demás, y favorezcan la comprensión, la tolerancia, el diálogo, la solidaridad y la participación efectiva en una sociedad libre. Esta educación, además, para ser humana, ha de **ser integral**, sin que descuide ninguna de las dimensiones esenciales del hombre: intelectual y técnica, volitiva y afectiva, corporal y sanitaria, social y convivencial, estética, filosófica, moral y religiosa.

## EL DERECHO DE LOS PADRES DE FAMILIA

La «Declaración Universal» proclama: «**Los padres tendrán el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos**» (Art. 26.3.); el «Pacto Internacional de los Derechos económicos, sociales y culturales»: «**Los Estados Partes... se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas... y hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones**» (Art. 13.3); y la «Declaración de los Derechos del Niño»: «**El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y de su orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer lugar a sus padres.**» (Principio VII, 2.º; O. N. U., 20 de noviembre de 1959).

De la lectura de estos textos se deducen una serie de consecuencias:

1.ª) que el derecho de los padres es **preferente, prioritario**, respecto a los Centros educadores, a los profesores, a la sociedad y a los poderes públicos regionales, nacionales y estatales. No es un derecho exclusivo, pero sí el primero, el preferente, en orden a elegir la orientación de la educación de sus hijos, el modelo educativo,

2.ª) que el derecho de los padres es **personal**, es decir, propio de las **personas físicas concretas**: el padre y la madre, que son los únicos que han engendrado a sus hijos. No se puede entender, como se hace continuamente, el término «padres» en sentido colectivo: la Asociación de Padres de Alumnos del Centro, la Asociación de Padres local, regional, estatal y, mucho menos, las Asociaciones de Vecinos, sindicatos o partidos políticos. Todas estas instituciones jurídicas no han engendrado, ni pueden, a los alumnos, sino a cada uno **su** padre y **su** madre,

3.ª) que el derecho preferente del padre y de la madre no se reduce, con ser importantísimo, a «la formación religiosa y moral», como lo hace nuestra Constitución (Art. 27.3). Sus motivos abarcan un campo mucho más amplio: la formación religiosa y moral, sí, pero también todo lo que comprende el término «el tipo de educación»: orientación filosófica, métodos pedagógicos, organización, responsabilidad y seriedad le Centro y, como lo dice expresamente el Pacto, la titularidad del Centro, sea creado por las autoridades públicas, o por personas no públicas, físicas o jurídicas, confesionales o no,

4.ª) que este derecho del padre y de la madre **no está sujeto al voto de la mayoría**. No serían libres el padre y la madre para elegir el tipo de educación de sus hijos, si debieran aceptar, acatar, la orientación que por votación mayoritaria decidiera **el conjunto** de los padres y de los profesores. Esta fórmula, presentada como muy democrática, es la negación de la democracia. Anula uno de los derechos y libertades humanos fundamentales: el de los padres de familia.

Claro que para que este derecho de los padres sea real, y no puramente formal, son necesarias dos condiciones: 1.ª) la identidad y pluralidad de los Centros y 2.ª) la gratuidad de la enseñanza en los niveles básicos y la igualdad en los no obligatorios.

## EL DERECHO DE LAS PERSONAS E INSTITUCIONES

El «Pacto Internacional de los Derechos económicos, sociales y culturales» declara y proclama: «**Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enuncia-**

dos en el párrafo 1 y de que la educación dada en estas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescribe el Estado» (Artículo 13.4).

El derecho de las personas físicas o jurídicas a crear y dirigir Centros de enseñanza y educación nace de un haz de derechos y libertades fundamentales emanados de la misma dignidad de la persona humana. Tales son la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, la libertad de conciencia, el derecho a participar en la creación y la difusión de la cultura, la libertad de asociación y la libertad religiosa. Derechos y libertades todos ellos no otorgados, concedidos o delegados, sino propios, personales, anteriores e inviolables, de los que nace, como un fruto espontáneo, el derecho a crear y dirigir Centros educadores. El derecho a crear y dirigir Centros no procede, por tanto, ni del principio de libertad de empresa, ni del derecho a la propiedad privada—es posible educar sin la materialidad del Centro—. Las raíces son más hondas: la misma esencia de la dignidad de todo ser humano.

La diversidad existencial de los seres humanos y la igualdad jurídica de todos conducirán a la creación de una amplia gama de tipos de Centros en la sociedad—sin pluralidad en la sociedad no hay libertad, ni democracia—. Cada Centro podrá tener su concepción específica propia del sentido último del hombre, del mundo, de la vida, de tipo filosófico o/y religioso, que intentará imprimir a la educación que imparte y cuyos principios y valores estarán plasmados en lo que se ha llamado el Ideario del Centro. El Ideario no es **una ideología**, ni mucho menos **un programa político**, sino la explicitación de una visión última de la existencia, que nos oriente filosóficamente o/y religiosamente en los más hondos problemas humanos: ¿qué somos?, ¿de dónde venimos nosotros, el universo?, ¿cuál es nuestro papel, nuestra misión en la vida, en la sociedad, en la Historia?, ¿a dónde vamos?, ¿cuál es nuestro destino final, nuestro más allá? La libertad conlleva necesariamente la pluralidad de Centros en la sociedad, cada uno con su carácter e identidad propias, aunque muchos puedan coincidir. El derecho de los creadores de los Centros a dirigirlos entraña la identidad del Centro y su permanencia a fin de cumplir su compromiso con los padres, que, por ello, lo han preferido en conciencia para sus hijos.

Así es, aunque el artículo 27.6, tras largas disensiones, retiradas, amenazas y consensos, sintomáticamente suprimió la palabra «dirigir».

A este respecto conviene hacer algunas aclaraciones:

1.<sup>a</sup>) Los creadores de los Centros con Ideario específico **no imponen** a los padres—como continuamente se repite—su concepción de la vida. Nada de eso. Sólo ofrecen un determinado tipo

de educación para que los padres que lo prefieran libremente puedan elegir. Sin pluralismo, la libertad de elección es imposible. Entre cosas iguales no se escoge, se coge.

2.º) Tampoco violan los derechos de los profesores—como se dice—ya que la diversidad de Centros en la sociedad permite a los profesores enseñar en aquellos cuya orientación coincida con sus convicciones y creencias.

3.º) Estos Centros no estatales, llámeseles así, o «privados», o «libres», prestan a la sociedad un **servicio de interés público muy considerable**. No solo educan a más de tres millones de alumnos, el 40 por 100; ni sólo son el instrumento y la expresión de la libertad de enseñanza; sino que, además, estimulan la competencia de la enseñanza estatal, lo que redundará en la mejora de la calidad de ambos sectores. Pero, a pesar de todo ello, tales Centros no son **públicos, oficiales**, sino privados, libres, no estatales. No ha habido una asunción en exclusiva por parte del Estado de la titularidad de la función educadora, una estatificación de la enseñanza, en cuyo caso actuarían aquéllos, por concesión, por delegación, ni puede haberla en un régimen democrático respetuoso de las libertades fundamentales. Sería anticonstitucional.

4.º) Tales Centros no estatales, en su inmensa mayoría, **no son empresas con afán lucrativo**, como se les calumnia, sino instituciones, que necesitan, sí, cubrir los cuantiosos y crecientes costes de la enseñanza, pero que desean fundacionalmente prestar un servicio educacional a los niños, jóvenes y adultos que los solicitan, de todas las clases sociales. Felipe González dijo: «Yo nunca he creído eso de la 'enseñanza negocio'. Sé que no lo es. No lo he creído nunca» (3).

#### LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA

La «Declaración Universal» establece: «La educación debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental» (artículo 26.1) y el «Pacto Internacional de los Derechos económicos, sociales y culturales»: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente» (artículo 13.2.a) y «Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio... la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, el principio de la enseñanza

(3) Blanco y Negro, núm. 3.539, 27-II-1980.

**obligatoria y gratuita para todos»** (artículo 14) y nuestra Constitución: «**La enseñanza básica es obligatoria y gratuita»** (art. 274.).

De todos los textos internacionales y de nuestra Constitución se deduce:

1.º) Que los **titulares** de la gratuidad son **los alumnos**, a fin de que sea asequible efectivamente a todos el derecho a la educación y, en segundo lugar, **los padres de familia** para que todos ellos, aun los de menos posibilidades económicas, tengan la libertad real de elegir el tipo de educación y el Centro educador de sus hijos, estatal o no, confesional o no, de esta o de otra confesión. Sin gratuidad para todos no habría libertad efectiva de elección para la mayoría de los padres: los económicamente débiles y los padres de familia numerosa (4).

El que aún haya un número de padres, cada vez menor, que por vivir en municipios muy pequeños, no tenga, **de hecho**, libertad de elección no es argumento válido para negar este derecho básico de todos los padres, sino para buscar soluciones excepcionales en estos casos, que tienden a desaparecer por el proceso migratorio de la población: podrán ser la creación de escuelas comarcales, hogar, etc., en poblaciones mayores con pluralismo escolar; y en el caso de que ni aun esto sea viable, se ha de extremar el respeto a la conciencia de los alumnos y de sus padres. Dar fuerza a ese argumento—como se hace—sería, algo así, como intentar negar el derecho de toda persona a la vida, al trabajo, a la educación, a la vivienda, etc., porque hay una minoría de hambrientos, de parados, de analfabetos, de vagabundos... Los derechos humanos no describen lo que pasa, lo que es, como la estadística, sino lo que debe ocurrir, lo que debe ser. Nacen, no de las circunstancias externas, sino del hombre mismo en sí considerado.

2.º) Que los alumnos y sus padres tienen, además, derecho a la gratuidad por razones de **igualdad**. Como proclama nuestra Constitución: «los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (arts. 1 y 14). Sería discriminatorio, injusto y anti-constitucional la no extensión de la gratuidad a los alumnos y pa-

(4) Aunque tópicamente se dice, los alumnos de los Centros no estatales no son **los ricos**. Según el informe F.O.E.S.S.A., la clase alta española (el 0,5 por 100) y la clase media-alta (el 6 por 100) son el 6,5 por 100 de la población, por lo que, al ser ésta de 37 millones, pertenecen a dichas clases ricas 2.405.000 españoles. De éstos, aplicándoles la media europea, están escolarizados el 25 por 100—en España es aún del 22,9 por 100—, es decir, 601.250 alumnos. Aun suponiendo que todos frecuentaran la enseñanza no estatal—lo que es falso—y siendo 3.279.500 los alumnos no estatales, resulta que 2.678.300 de estos alumnos pertenecen a la clase media-media, a la media-baja y pobre. En otras palabras, el 82 por 100, las cuatro quintas partes de su alumnado, son de estas clases y sólo el 18 por 100, una quinta parte, de la clase rica.

dres que, ejercitando un derecho propio fundamental, hayan elegido un Centro no estatal.

3.º) Que, finalmente, todos los padres de familia y sus hijos tienen derecho a la gratuidad en los niveles obligatorios y a la igualdad en los niveles no obligatorios por razón de **justicia distributiva**. Todos son ciudadanos a la hora de contribuir progresivamente a formar los fondos públicos y todos deben serlo por igual a la hora de la distribución. El Estado no es la fuente ni el dueño de los fondos públicos, sino el administrador de unas cantidades que proceden y pertenecen a todos los ciudadanos, de los que, además, «emanan los poderes del Estado» (Const. art. 1.2). Es contrario a la justicia distributiva eliminar de la gratuidad en los niveles básicos y de la igualdad en los no obligatorios a los alumnos y padres que prefieren y frecuentan los Centros no estatales, convirtiéndolos en ciudadanos de **segunda categoría** y obligándoles a pagar la educación de sus hijos por partida doble: 1.º) con los impuestos al Estado y 2.º) con los honorarios a los Centros. «Contribuir da derecho a exigir» dice el «slogan» de Hacienda.

4.º) Que, consiguientemente, los Centros educadores no estatales **no son los titulares de la gratuidad**. Lo son los alumnos y los padres de familia y a ellos deben ir directamente los fondos públicos mediante cheques o bonos escolares para que los entreguen a los Centros que han preferido en conciencia. De hecho el Estado no lo ha hecho así y, por razones de economía y de simplicidad administrativa, entrega los fondos públicos directamente al Centro no estatal. Pero debe quedar claro que los titulares de la gratuidad y de la igualdad son los alumnos y los padres, **no los Centros** y, sobre todo, que el que la Administración utilice, se sirva, de los Centros para implantar la gratuidad en nada debe hipotecar, como se pretende con sofismas, el carácter de no estatal, no público, del Centro, y su identidad específica. Pretender, a cambio de ese servicio impuesto al Centro, que renuncie a su carácter propio, que sea aconfesional, autogestionado y pluralista, es injusto, abusivo, y un atropello incalificable a una de las libertades fundamentales: la libertad de enseñanza.

Los Centros no estatales, estén subvencionados o no, admiten y desean la dirección participada, es decir, la participación de los padres y profesores, así como del personal no docente, en la gestión del Centro por ser un imperativo de su dignidad personal y un requisito para crear una comunidad educativa, pero siempre ha de quedar a salvo la existencia y la identidad diferenciada del Centro, sin lo cual sería inviable la libertad de enseñanza.

## CONCLUSION

Todos sabemos que frente a la libertad de enseñanza que propugnamos se presenta **otra alternativa** que, en nombre de la li-

bertad, de los derechos fundamentales y de la democracia, defiende un modelo de sistema cuyas notas características serían: 1.ª) la escuela **pública única**; 2.ª) la escuela **autogestionada** por la totalidad de los profesores, de los padres y, en su caso, de los alumnos, que elegirían el director y contratarían los profesores sin discriminaciones ideológicas, filosóficas, políticas, morales, religiosas, etc.; y 3.ª) la escuela **ideológicamente pluralista** en el interior de cada Centro.

A la luz de las ideas claras expuestas, es fácil comprobar que tal sistema es la negación de la libertad de enseñanza y la supresión de los derechos y libertades básicos, tales como se exponen en la Declaración Universal, en los Pactos Internacionales y en el Convenio Europeo. No se respetaría el derecho de toda persona a una educación integral, armónica y liberadora, ya que el pluralismo interno en el Centro conduciría al niño y al joven, aún sin capacidad para analizar, criticar y sintetizar tantas opiniones, al confucionismo, al escepticismo y/o al nihilismo. Tampoco sería viable el derecho del padre y de la madre a elegir el tipo de educación de sus hijos, pues una escuela autogestionada y pluralista no puede ofrecer un tipo de educación determinado y permanente, sin lo que es imposible la elección en firme, ya que estaría sujeta al juego cambiante de la mayoría. Ni, finalmente, los creadores de los Centros podrían dirigirlos en función de un Ideario, ya que la autogestión sustrae la dirección al creador del Centro y el pluralismo esfuma el Ideario.

Todos deseamos llegar a un «pacto escolar» entre los distintos partidos políticos, pero su plasmación se ha de hacer a la luz de la Declaración Universal y de los Pactos Internacionales, así como de la experiencia en el mundo libre, y su realización será, sin duda, fruto de un proceso largo de maduración.

25 de abril de 1980.