

El derecho a la educación en la Constitución Española de 1978 ¹

Sumario: I. LOS DERECHOS EDUCATIVOS (ART. 27 CE). 1.1. Derecho a la educación vs. Libertad de enseñanza.—1.2. El derecho a la educación.—1.3. Libertad de enseñanza.—1.4. Libertad de cátedra (art. 20.1 CE).—II. EL ARTÍCULO 10.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO CRITERIO DE INTERPRETACIÓN.—III. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACIÓN. (ART. 149.1.30 CE).—IV. OBJETORES ESCOLARES.—V. ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN EN ESPAÑA.—VI. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID.—6.1. Desarrollo normativo del sistema educativo en Madrid.—6.2. Sistema Educativo en Madrid.—6.3. Organismos del sistema educativo.—VII. CONCLUSIÓN.

Puede afirmarse que la educación, de forma general, incide en muchos aspectos de la vida de una sociedad. Por esta razón, la forma en que el Estado regula la educación genera diversas opiniones en los diferentes sectores ideológicos de la sociedad y, especialmente, en las personas que se encuentran involucradas en dicha regulación.

Según el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo que concierne a la enseñanza elemental y fundamental. La enseñanza elemental será obligatoria.»

En España, la regulación del derecho a la educación se ha caracterizado por el conflicto entre éste y la libertad de enseñanza. El primero, entendido como un derecho a la propagación y el acceso al saber y a la ciencia, y la segunda, entendida como la libertad de creación de centros docentes. De igual forma, se ha caracterizado por la tensión entre la libertad de enseñanza, la cual pre-

* Alumnos del Máster de Derechos Fundamentales del Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Este artículo es objeto de publicación en «Asamblea» como consecuencia de las prácticas desarrolladas por los alumnos del Máster de Derechos Fundamentales del Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, en la sede de la Asamblea de Madrid, entre febrero y mayo de 2005, en torno a los derechos fundamentales, y ha sido seleccionado a resultados del compromiso contraído con la Dirección de dicho Máster (N. de R.).

sume un cierto control ideológico de lo que se enseña, y la libertad de cátedra, que se traduce como la libertad de pensamiento docente o libertad de los maestros y profesores de elegir el contenido de sus enseñanzas. Así, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza representan dos perspectivas del problema educativo históricamente antitéticas y contrapuestas, que se han confrontado en estos dos últimos siglos.

En los inicios del siglo XIX se comienza el conflicto, en materia educativa, entre dos corrientes del pensamiento: el ilustrado, que propugnaba la promoción de la expansión de la ciencia y del saber por parte del Estado, y el conservador, el cual defendía que la educación debería estar en manos privadas, en el caso específico de España, en las de la Iglesia Católica, sin ningún tipo de intervención por parte del Estado. Este enfrentamiento se vio reflejado dentro del proceso constituyente de Cádiz, cuyo resultado, la Constitución de 1812, fue realmente liberal y progresista en materia de educación. Tal es así, que ha sido considerado por los estudiosos en la materia como un precedente importante en la positivación del derecho a la educación en España.

Se puede concluir, entonces, que la historia del derecho a la educación, así como de su reconocimiento y positivación dentro del ordenamiento jurídico español, ha sido de una constante polarización que aún hoy permanece dentro del contexto político vigente.

I. LOS DERECHOS EDUCATIVOS (ART. 27 CE)

La Constitución de 1978, la cual es el resultado de un largo proceso de transición política de un régimen dictatorial a un régimen democrático, regula en su artículo 27 una serie de derechos dentro del contexto educativo, entre ellos el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Este artículo es uno de los más largos de toda la Constitución, es sumamente minucioso debido a la gran cantidad de aspectos que regula, además de ser uno de los más debatido al momento de su redacción dentro del proceso constituyente. Su ubicación dentro de la sección 1.^a del capítulo 2.^o del Título 1.^o de la Constitución tiene especial relevancia por su calificación como derechos fundamentales, y, por ende, por el amplio sistema de garantías que se prevén en el artículo 53.1 y 53.2 del mismo texto constitucional, para este tipo de derechos.

En virtud del artículo 53.1, todos los derechos fundamentales, es decir, los contenidos en dicha sección «(...) vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades (...)». El artículo 53.2 establece las garantías jurisdiccionales de protección de dichos derechos: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo segundo ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumaria y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.»

Dentro de este artículo 27 se regulan diversos aspectos relacionados con la educación. Así, el apartado 1 señala el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, de la siguiente forma:

«Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.» En el apartado 2 se determina cuál debería ser el objeto y los objetivos de la educación: «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.» El constituyente quiso condicionar la formación educativa inspirándola en los principios democráticos, señalando que ésta debe ser acorde a los principios contenidos en la Constitución. El apartado 3 recoge «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». El apartado 4 determina que «la enseñanza básica es obligatoria y gratuita».

Por su parte, el acápite 5 determina que «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». En el 6 «se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales». El 7 establece que «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». El 8, que «los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes». El 9, que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca». Y, finalmente, en el 10 «se reconoce la autonomía de las universidades».

1.1. Derecho a la educación vs. Libertad de enseñanza

Tal como se ha señalado anteriormente, ambos derechos tienen un contenido antitético y confrontado, pero es en este artículo 27 donde «por primera vez en la historia de España han sido reconocidos, de forma simultánea, en un texto constitucional el derecho a la libertad de enseñanza y el derecho a la educación como derechos fundamentales. Es la primera vez que han sido integrados dialécticamente la libertad en la transmisión del saber y la efectividad en el acceso a la educación, intentando con ello la conciliación de dos principios constitucionales, el de libertad y el de igualdad»². Dicha conciliación fue el resultado de una larga y complicada negociación entre los grupos

² Cuadernos «Bartolomé de las Casas» 27, José Martínez de Pisón, «El Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza», Editorial Dickinson, 2003, p. 130.

políticos de izquierda y de derecha, la cual, cabe señalar, fue realizada buscando siempre un objetivo común. Además, es resultado de las recíprocas concesiones que se dieron entre estos dos grandes bloques, el partido de UCD, que defendía los intereses eclesiásticos, y el PSOE, que asumía un proyecto público de la educación.

De esta forma se regularon ambos derechos de una naturaleza muy distinta: por un lado, «un derecho de igualdad frente a un derecho de libertad; un derecho social frente a un derecho civil; un derecho de prestación frente a un derecho de autonomía. Y, sin embargo, tratan el mismo objeto: la educación»³.

1.2. El derecho a la educación

El derecho a la educación, entendido como el derecho que tienen los individuos de poder acceder a una formación que resulte acorde con sus intereses, es un derecho social, el único de esta clase comprendido dentro del catálogo de derechos fundamentales en la Constitución. A diferencia de los demás derechos sociales contenidos en el capítulo 3º del Título 1º denominados como «Principios rectores de la política social y económica», es un derecho de prestación que vincula directamente a todos los poderes públicos y habilita al titular a exigir el acceso a una determinada formación, de tal forma que el Estado queda obligado a organizar un sistema educativo que actúe como un servicio público de acceso gratuito.

La finalidad pretendida a través del reconocimiento de dicho derecho ha sido señalada de forma expresa por el Constituyente dentro del apartado 2 del mismo artículo, al enunciar que «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 primordiales».

Por lo que respecta a la titularidad del derecho a la educación, ésta es atribuida por el mismo texto constitucional a todas las personas, señalando: «Todos tienen derecho a la educación.» Debido al fuerte fenómeno migratorio que existe actualmente en España proveniente de África, América Latina y Europa oriental, esta regulación adquiere una vital importancia. Así, «el concepto *todos* debe, pues, ser interpretado en sentido amplio incluyendo a españoles y extranjeros y debe rechazarse cualquier discriminación en la educación por razón de nacimiento, raza, religión, opinión, o cualquier otra razón, tal y como prescribe el artículo 14 de la Constitución»⁴. En materia de educación superior, el compromiso del Estado, y esto puede derivarse de igual forma del texto constitucional, es permitir el acceso a este tipo de educación a quienes se encuentren preparados para cursarla, sin ningún tipo de discriminación.

³ Cuadernos «Bartolomé de las Casas» 27, José Martínez de Pisón, «El Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza», Editorial Dickinson, 2003, p. 133.

⁴ Cuadernos «Bartolomé de las Casas» 27, José Martínez de Pisón, «El Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza», Editorial Dickinson, 2003, p. 138.

En cuanto al contenido esencial del derecho a la educación, como un derecho de prestación, tal como señala Martínez de Pisón⁵, a la vista de la regulación constitucional, es posible mencionar los elementos que lo conforman:

- a) El derecho a acceder a la enseñanza reglada y reglamentada de acuerdo a la obligación de los poderes públicos de establecer una programación general de la enseñanza. Este acceso a la enseñanza reglada garantiza la adjudicación de una plaza en un centro en el que se imparta enseñanza oficial, y no el derecho a acceder sin más al centro educativo que se elija.
- b) El derecho a la permanencia en los centros educativos oficiales donde se está cursando la enseñanza reglada. El derecho a acceder a la enseñanza conlleva también el derecho a cursar todos los estudios en el centro que se ha ingresado, siempre y cuando se cumpla la legislación, o no existan razones disciplinarias que motiven lo contrario.
- c) El derecho a una enseñanza básica gratuita. La gratuidad de la educación es un elemento necesario para el ejercicio real y eficaz de la prescripción constitucional del artículo 27.

1.3. Libertad de enseñanza

La libertad de Enseñanza es uno de los derechos relacionados con la educación que se regulan dentro del artículo 27 de la Constitución. De igual forma, dentro del mismo artículo, se regulan otros derechos que se encuentran vinculados directamente con este derecho. Así, el apartado 3 reconoce el derecho que tienen «los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» y el apartado 6 «reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales».

La libertad de enseñanza es un derecho de libertad que se relaciona con otros derechos de libertad como la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, y de expresión, porque su fundamento teórico es la idea de libertad negativa, es decir, de libertad como no interferencia, como la ausencia de cualquier control por parte del Estado propia del Estado liberal. Además es «un derecho de autonomía por el cual se garantiza la libre propagación de ideas, pensamientos y opiniones diferentes a través de la enseñanza y dentro del contexto de un sistema educativo»⁶. Como derecho de libertad, se encuentra intrínsecamente ligado con la idea de autonomía individual.

De esta forma, si la libertad de enseñanza se ve afectada por estos derechos de libertad, puede concluirse que ésta debe reflejar sus mismos fines y obje-

⁵ Cuadernos «Bartolomé de las Casas» 27, José Martínez de Pisón, «El Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza», Editorial Dickinson, 2003, pp. 142 y 143.

⁶ Cuadernos «Bartolomé de las Casas» 27, José Martínez de Pisón, «El Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza», Editorial Dickinson, 2003, p. 148.

tivos. Sin embargo, en España, la finalidad con que se ha reivindicado este derecho no ha sido la libertad de propagación de las ideas y valores a través del proceso educativo. No se ha promovido, por tanto, el pluralismo ideológico, el cual implica la libre expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones del mundo, a partir de la convicción de que ningún individuo o sector social es depositario de la verdad, sino que, al contrario, se ha utilizado para la afirmación de los valores propios de la Iglesia Católica como los únicos legítimamente transmisibles en el proceso educativo.

Aun a pesar de estas circunstancias históricas, no puede afirmarse que la libertad de enseñanza tenga un contenido negativo para la convivencia pacífica dentro de un Estado social y democrático de Derecho como el español (art. 1.1 Constitución Española), sino que ésta debe armonizarse con el derecho a la educación, de manera que exista una correlación entre esta libertad y el fomento del pluralismo dentro de la sociedad.

Así, se puede señalar que el núcleo de la libertad de enseñanza está compuesto por tres derechos: el derecho a la libre creación de centros docentes, el derecho de los padres a escoger la formación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus convicciones, y la libertad de cátedra.

1.4. Libertad de cátedra (art. 20.1 CE)

Históricamente, la libertad de cátedra ha sido concebida como un derecho a la libre expresión cuya titularidad y ejercicio se atribuían a un grupo específico de individuos: los docentes. Sin embargo, ésta se ha convertido en una libertad autónoma que se ejercita exclusivamente dentro del ámbito de la enseñanza. Regulado dentro del Título I de la Constitución en el artículo 20.1, está amparado —dicho derecho— por lo dispuesto en el capítulo IV de dicho Título que regula las garantías de las libertades y derechos fundamentales, y al igual que los derechos contenidos en el artículo 27 goza del mismo sistema de protección y garantías antes mencionado.

La libertad de cátedra tiene una doble vertiente: por un lado, se considera como una libertad personal y, por otro, es considerada como una garantía institucional. La primera significa que el docente puede expresar sin ningún tipo de inconvenientes su pensamiento en el centro educativo siempre que se realice desde la cátedra, es en este sentido una libertad individual que se ejerce en o desde la cátedra. Por la segunda, debe entenderse que la libertad de cátedra es una garantía institucional en el sentido que es un derecho con carácter público, cuyo contenido está orientado de modo directo en beneficio de la sociedad. Con ella, el Estado trata de garantizar el libre cultivo de la ciencia y su libre transmisión por vía docente en todos los grados e instituciones del sistema educativo. En conclusión, puede señalarse que es este aspecto institucional de la libertad de cátedra el que la configura no sólo como un derecho individual de libertad esgrimida frente a los poderes públicos, sino como un bien jurídico que debe ser protegido por parte del Estado.

El Tribunal Constitucional español ha sostenido respecto a la titularidad de dicho derecho, en Sentencia de Inconstitucionalidad 5/1981, apartado 9, que: «por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia sólo de los docentes en la enseñanza superior (...) [sin embargo] resulta evidente, a la vista de los debates parlamentarios, que son un importante elemento de interpretación, aunque no la determinen, que el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora». En cuanto al contenido de este derecho, en el mismo apartado de la sentencia, el Tribunal ha señalado que: «se trata (...) de una libertad frente al Estado o, más generalmente, frente a los poderes públicos, y cuyo contenido se ve necesariamente modulado por las características propias del puesto docente o cátedra cuya ocupación titula para el ejercicio de esa libertad. Tales características vienen determinadas, fundamentalmente, por la acción combinada de dos factores: la naturaleza pública o privada del centro docente en primer término, y el nivel o grado educativo al que tal puesto docente corresponde, en segundo lugar».

En este sentido, sobre la naturaleza pública o privada del centro docente, puede señalarse que dentro de los centros públicos, sean de cualquier grado o nivel, la libertad de cátedra tiene un contenido negativo y uniforme, en cuanto que faculta al docente para no ceder a cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada. Y que, en los centros privados el puesto docente, y con ello la libertad de cátedra, está condicionado por las características propias del nivel educativo del que se trate y por el ideario que el titular del centro haya dado a éste.

En cuanto al nivel o grado educativo del puesto docente donde se ejerce dicho derecho, puede señalarse que la libertad de cátedra tiene un amplio contenido positivo en el nivel educativo superior. Sin embargo, en los niveles educativos inferiores este contenido de la libertad de cátedra disminuye, esto debido a que son los planes de estudios establecidos por las autoridades competentes en materia de educación, y no el profesor, quien determina cuál debe ser el contenido básico o mínimo de la enseñanza. Asimismo, son las autoridades quienes establecen cuáles son los métodos pedagógicos entre los que puede optar el profesor. Es por estas razones que éste no puede orientar su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus propias convicciones.

II. EL ARTÍCULO 10.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO CRITERIO DE INTERPRETACIÓN

El artículo 10.2 de la Constitución es uno de los que, dentro del texto constitucional, incide en los derechos referidos a la educación. En éste se establece que: «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.» Dicho precepto resulta de suma importancia en la consideración de los denominados derechos educativos, no

sólo porque constituye un criterio de interpretación de todos los derechos relativos a la educación, sino porque se incluyó dentro del texto constitucional motivado, precisamente, para no dejar dudas sobre la extensión que el artículo 27 daba al derecho de educación y, particularmente, a la libertad de enseñanza.

III. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACIÓN (ART. 149.1.30 CE)

La Constitución no hace referencia al Estado cuando regula la materia educativa, sino que hace referencia, de manera genérica, a «los poderes públicos». Por esta razón, es necesario conocer dónde queda regulada la reserva que tiene el Estado relativa a la legislación y administración de la educación. A este respecto, el artículo 149.1.30 de la Constitución española señala: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.» El hecho de que, como se ha señalado, los derechos reconocidos e incorporados dentro de la sección dedicada a los «derechos y libertades fundamentales», en virtud del artículo 53.1 deban regularse sólo por leyes orgánicas, las cuales en todo caso deberán respetar su contenido esencial, confirma esta competencia estatal.

Todo ello, sin perjuicio de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que las Comunidades Autónomas puedan asumir. En este sentido podemos citar el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, donde se señalan cuáles son las competencias de dicha Comunidad Autónoma en la regulación en materia de educación: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía», lo cual será ampliado más adelante, dentro del apartado último sobre competencias autonómicas.

IV. OBJETORES ESCOLARES⁷

El derecho a la educación nunca puede excluir el derecho a una educación de calidad. El concepto de calidad, por otro lado, es ambiguo en los

⁷ Ponencia presentada en el Congreso «La ESO a debate», organizado por el Ministerio de Educación, Madrid, diciembre de 1999. Publicado como artículo en «Escuela Española», 26 de octubre de 2000.

actuales sistemas educativos europeos caracterizados por un alto grado de comprensividad y generalización de la enseñanza obligatoria a toda la población menor de 16 años. La «calidad» dependerá de las características de cada grupo de individuos: para los más dotados intelectualmente, una educación de calidad será aquella que ofrezca el objetivo de la excelencia. Para quienes sufren alguna discapacidad, la calidad dependerá de la adaptación del sistema a las peculiaridades del alumno. Todo ello supone un enorme reto para los sistemas educativos europeos, y, por supuesto, el español, cuya globalización y comprensividad ha llegado a su culminación con la LOGSE.

Si el derecho a la educación es un derecho a la calidad del producto, ¿cuál es el estándar de calidad que han de recibir aquellos alumnos que rechazan el propio sistema, que no quieren estudiar, que se niegan a aprender? Es decir, ¿cuál es la respuesta del sistema educativo a los llamados «objeto- res escolares»?

Se debe comenzar definiendo lo que se entiende por objeto- res escolares. Se trata de un tipo de alumnado con ciertos problemas conductuales, que rechazan la educación que se les ofrece mediante actitudes negativas en clase que pueden llegar a la agresividad contra los compañeros, el profesorado o las instalaciones de los centros.

El perfil de los «objeto- res escolares» puede ser variado: muchos provienen de familias desestructuradas, ambientes sociales próximos a la marginalidad, o rozan psicopatías que requieren un tratamiento personalizado en manos de personal especializado. Su actitud de rechazo al sistema educativo es parte de un rechazo más amplio: a la sociedad en su conjunto representada por la comunidad educativa. Pero no todos los «objeto- res escolares» tienen este perfil, también el rechazo al estudio puede provenir de ambientes familiares excesivamente condescendientes en donde se ha eliminado cualquier nivel de exigencia. En un país, como España, situado entre los que más televisión se ve, no es de extrañar que, de entrada, exista un cierto rechazo al estudio.

El sistema educativo español, a partir de la LOGSE, ha optado por un modelo comprensivo de origen anglosajón. Con la comprensividad hasta los 16 años, el sistema educativo ha dejado de ser estrictamente «educativo», es decir, básicamente académico y selectivo, para ser, en realidad, un sistema de «acogida» de niños y adolescentes hasta que pueden ser insertados en el sistema educativo postobligatorio o en el mundo laboral.

La función de «acogida» o sociabilidad de los niños y adolescentes era, hasta hace unos años, tarea de las familias aunque la desarrollaban preferentemente las madres. Pero el acceso generalizado de la mujer al trabajo fuera de casa y la crisis de la familia, transfiere al sistema educativo, y al profesorado, funciones no estrictamente académicas, que eran la base del sistema anterior.

El resultado es que los sistemas educativos, en los niveles obligatorios, son cada vez menos académicos y la calidad del sistema no puede ser juzgada por parámetros académicos. Estas posturas se vieron claras al publicarse el famoso informe del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Una de las conclusiones, quizás de las más polémicas, dejaba claro que «ni la escuela española de hoy parece preocuparse por la búsqueda de la excelencia, ni parece tampoco preocuparse la sociedad española en su conjunto». Y se señalaba que alrede-

dor de un 41-42% de los alumnos se sitúa «en una ancha banda de resultados dudosos, discutibles, que en el mejor de los casos podríamos catalogar de mediocres».

El informe del INCE se basa en un análisis del sistema educativo como estrictamente académico. Pero, en realidad, el sistema educativo español es también de acogida. Por eso, los resultados académicos son relativos. Para contrarrestar los resultados del INCE, los defensores de la LOGSE insistían en que los resultados del sistema educativo no hay que juzgarlos por parámetros académicos, sino en función del gran logro de la escolarización total de la población hasta los 16 años.

En todo caso, el problema no es tanto las funciones que ha de realizar la escuela como los medios de que se dispone para cumplirlas. Y aquí está el núcleo de la cuestión. A los centros educativos y al profesorado se les pide que «acojan» a la población hasta los 16 años. Pero los medios disponibles siguen siendo estrictamente académicos: aula y profesor.

La comprensividad, tal como se entiende en España, es, sobre todo, comprensividad de aula, no de sistema, tal como se observa en otros países. Todos los alumnos en las mismas aulas, haciendo el mismo currículum. Es cierto que el aserto anterior se matiza en la práctica con adaptaciones curriculares (atención: curriculares, o sea, académicas), tratamiento individualizado con los psicopedagogos. Además, como la comprensividad así entendida parte de la renuncia implícita a la excelencia académica, el sistema en su conjunto sólo puede pretender igualar desde la mediocridad, y no desde el derecho a una educación diferente para grupos de sujetos diferentes.

Quizás se está entrando en una cuestión fundamental: la educación no puede deslindarse de unas determinadas exigencias, académicas o sociales, según los casos. Lo fácil es aprobar a todo el mundo, pero ¿se cae en la cuenta en la factura que se paga por reducir drásticamente el nivel de capital humano de nuestra sociedad mediante una educación mediocre? ¿La educación no merece una reflexión social más profunda?

Los profesores y profesoras han sido degradados a asistentes sociales más o menos cualificados. Recobrar su función en el conjunto del sistema educativo es una tarea pendiente. Su tarea no es la de poner orden en unas aulas heterogéneas y conflictivas. Es enseñar. Decir que la función primordial del sistema educativo —aunque también tenga otras funciones— es la de enseñar lo mejor posible a los más posibles debería ser innecesario. Pero quizás sea hoy la tarea más necesaria para que la escuela española sea capaz de formar el capital humano de las generaciones futuras.

V. ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN EN ESPAÑA

El panorama escolar de los centros educativos ha cambiado ostensiblemente en los últimos años, inclinándose hacia la multiculturalidad y, con ella, a la diversidad religiosa de las familias y alumnos. El número de escolares inmigrantes asciende en España a medio millón (el 7,2% del total) y ha aumentado a razón

de 100.000 por curso en los últimos años. Muchos proceden de países en los que la mayoría de la población profesa religiones diferentes a la católica.

La inmensa mayoría de los alumnos que escogen Religión en España en la actualidad estudian la católica, aunque ya se ha empezado a apreciar una disminución en el porcentaje total de estudiantes que la eligen (del 81,9% hace cuatro años al 75,6% el curso pasado), según datos episcopales.

Las cifras sobre los estudiantes que cursan las otras tres religiones con las que el Estado español ha acordado garantizar su enseñanza en la escuela son imprecisas. Se calcula que hay 100.000 alumnos musulmanes en España, aunque prácticamente sólo se enseña esta confesión en los colegios de Ceuta y Melilla. Una situación que cambiará progresivamente para garantizar los mismos derechos a los estudiantes que quieran cursar la asignatura confesional católica que los que escojan la musulmana, protestante o judía (las tres confesiones con las que el Estado español tiene acuerdos)⁸.

No obstante, continúa la polémica sobre si se mantiene la asignatura confesional de religión dentro del horario escolar y con una alternativa para los alumnos que no quieran estudiarla y sobre si la enseñanza de esta materia se debe dar dentro de las escuelas para garantizar los mismos derechos a aprender otras religiones a los alumnos inmigrantes. Además, el número de profesores de religión en los colegios se multiplicará para incorporar a los de otras religiones. A todos esos docentes habrá que garantizarles los mismos derechos. Los profesores de religión católica, aunque son nombrados por la Iglesia, forman parte en la actualidad, como uno más, del equipo docente del centro.

Igualmente, si la asignatura de Religión confesional se mantiene como evaluable y cuenta para la nota media (como ocurre ahora en todos los cursos, menos en 1.º de Bachillerato), ¿se podrá considerar equivalente la evaluación que se haga en las distintas confesiones cuando cada una tiene libertad para definir su contenido y la forma en la que la evalúa?

La Iglesia Católica siempre ha estado interesada en que la asignatura de Religión se enseñe dentro del horario escolar y con una alternativa fuerte, para dar más relevancia a su materia. Si no se modifican los actuales acuerdos con la Santa Sede, debe mantenerse la obligación de ofrecer la asignatura confesional en todos los centros educativos, pero no está claro que ésta deba permanecer, desde el punto de vista legal, ni dentro del horario escolar, ni que deba tener una alternativa, más aún, en una España donde la libertad de credos es preponderante.

Ante estas disyuntivas, se han presentado varias propuestas con el fin de solucionarlas, aunque aún éstas se encuentran en discusión:

- Propuesta de la LOCE. Cuando el PP accedió al Gobierno quiso cambiar la situación de la enseñanza de la religión que se mantenía desde la etapa socialista. De esta manera, en la Ley de Calidad (LOCE) se estableció un área de estudio llamada Sociedad, Cultura y Religión en todos los cursos de la enseñanza obligatoria y en 1.º de Bachille-

⁸ <http://www.acesc.net/pais293.htm>.

rato. El área tenía dos opciones: una confesional (cuyos contenidos establecía la Iglesia, como hace ahora) y otra, aconfesional, denominada Hecho Religioso. Estaba previsto que estas dos asignaturas contasen a todos los efectos en las etapas educativas obligatorias, incluso para repetir curso, como una asignatura más.

- Propuesta de la LOE. El anteproyecto de la Ley Orgánica de Educación, que regula esta cuestión, en la disposición adicional segunda, dice exclusivamente que la enseñanza de la religión católica y de otras religiones se ajustará a los acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas y que los profesores que enseñen religión en colegios públicos lo harán en régimen de contratación laboral.

No obstante, la comunidad educativa sigue dividida por cuanto el articulado del anteproyecto de la LOE no deja zanjado el tema de la enseñanza de la religión, que queda redactado en similares condiciones que en la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo, elaborado en la anterior etapa socialista ⁹.

Los defensores de la religión, consideran el anteproyecto un retroceso porque no se habla de alternativa, lo cual implica que ésta sea eliminada del horario escolar, poniéndola a primera o a última hora, para que aquellos que no opten pro la alternativa puedan estar en casa durante este tiempo, lo cual irrespeta los acuerdos firmados con la Santa Sede. A su vez, critican que la religión y su alternativa —de existir— tuviesen el mismo tratamiento que las demás materias.

Por otra parte, hay quienes aplauden la propuesta de crear la asignatura de Educación para la Ciudadanía, mientras que los detractores de esta propuesta afirman que se generaría la posibilidad para que el Gobierno de turno determinara los valores y contravalores, entrometiéndose en un derecho exclusivo de los padres ¹⁰.

Ante este panorama es claro que la religión es un tema espinoso que tiene tantos amigos como enemigos y que se está convirtiendo en una bandera polémica del Gobierno actual y de los Gobiernos entrantes, quienes deben conciliar posiciones para armonizar un estado aconfesional con la libertad de cultos y el libre desarrollo de la personalidad.

VI. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID

De conformidad al artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* ¹¹ (en adelante, el «Estatuto»), corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid la competencia de

⁹ *El País*, lunes 4 de abril de 2005, sociedad, p. 41.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid fue reformado por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo. Asimismo, el artículo 29.

desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. A través de este precepto se materializa el traspaso de competencias, en materia educativa, del Estado a la Comunidad de Madrid. El ejercicio de esta competencia —naturalmente circunscrita al territorio de la Comunidad Autónoma (art. 34 del Estatuto)— debe realizarse en conformidad con el derecho fundamental a la educación y la libertad de enseñanza contemplados en el artículo 27 de la Constitución, y con arreglo a las Leyes Orgánicas que los desarrollen ¹².

El artículo 34 del EAM establece que en las materias de competencia de la Comunidad de Madrid, le corresponde a la Asamblea de Madrid la potestad legislativa y al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Asimismo, las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid —como es el caso de la ejecución de la enseñanza— llevan implícita la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección.

6.1. Desarrollo normativo del sistema educativo en Madrid

La Disposición transitoria segunda del Estatuto fijó las bases a las que habría de ajustarse el traspaso de los servicios inherentes a las competencias que corresponden —de acuerdo al mismo Estatuto— a la Comunidad de Madrid. Por su parte, el Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, determinó normas y procedimientos para el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid.

Con fecha 18 de mayo de 1995, la Comisión Mixta de Transferencias, prevista en la Disposición transitoria segunda del Estatuto, adoptó el Acuerdo de transferencia en materia de Universidades, el cual fue aprobado y dotado de efectividad práctica por el Real Decreto 942/1995, de 9 de junio. Posteriormente, la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, reguló los órganos y los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo la coordinación de las Universidades de la Comunidad de Madrid ¹³.

Por su parte, el traspaso educativo en los niveles no universitarios tuvo lugar el 13 de abril de 1999, fecha en la cual la Comisión Mixta prevista en la Disposición transitoria segunda del Estatuto adoptó el Acuerdo sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de

¹² Asimismo, la competencia en materia de educación que corresponde a la Comunidad de Madrid, se entiende sin perjuicio de la competencia exclusiva que tiene el Estado para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (número 30 del apartado 1º del artículo 149 de la Constitución), y sin perjuicio de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

¹³ Esta ley tuvo en consideración, entre otros, el artículo 3.3. de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, el cual encomienda a las Comunidades Autónomas la coordinación de las Universidades de su competencia.

Madrid en materia de enseñanza no universitaria. Dicha transferencia tomó cuerpo normativo en el Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo.

El complejo proceso de traspaso de competencias en materia educativa, en términos generales y más allá de las deficiencias puntuales que existieron, se desarrolló acertadamente. En ello tuvo especial importancia la colaboración recíproca entre la comunidad educativa en su conjunto, los miembros de la Comisión Mixta, los agentes sociales y la Unidad de Adaptación de Procesos (concebida como unidad de Apoyo y Coordinación). Asimismo, el Acuerdo para la Mejora de la Calidad de la Educación en la Comunidad de Madrid, firmado el 19 de enero de 1999, significó un importante impulso para la mejora en la formación del profesorado y para el desarrollo de la Formación Profesional ¹⁴.

6.2. Sistema Educativo en Madrid

El sistema educativo de la Comunidad de Madrid, integrado dentro del sistema del Estado español, se encuentra regulado por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, estableciendo los siguientes tipos de Enseñanzas:

1. Educación no universitaria

a) Enseñanzas de Régimen General, constituidas por ¹⁵:

- Educación Infantil (3 a 6 años);
- Educación Primaria (6 a 12 años);
- Educación Secundaria, integrada por tres etapas formativas: Educación Secundaria Obligatoria (12 a 16 años), Bachillerato y Formación Profesional Específica de Grado Medio;
- Formación Profesional Específica de Grado Superior; y,
- Educación de Personas Adultas.

Las Enseñanzas de Régimen General ofrecen, dentro del sistema educativo, una especial atención a la diversidad que engloba programas de Garantía Social, de Compensación Educativa, de Diversificación y de atención a Alumnos con Necesidades Educativas Especiales. Las Enseñanzas de Régimen General se imparten en dos redes de Centros:

- La red de titularidad pública oferta estas enseñanzas a través de las Escuelas de Educación Infantil, las Casas de Niños, los colegios de Educación Primaria y los Institutos de Educación Secundaria.

¹⁴ El acuerdo fue suscrito por el entonces Presidente de la Comunidad de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón, el Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid y por 20 representantes de sindicatos y organizaciones de la comunidad educativa.

¹⁵ La Educación Preescolar de los niños de hasta tres años de edad queda regulada fuera del ámbito de la Enseñanza de Régimen General por una normativa específica.

- La red de titularidad privada a través de sus Escuelas, Colegios o Centros imparte las distintas etapas a veces bajo concierto total, otras con concierto parcial y en otros casos sin que medie concierto económico al respecto.
 - b) Enseñanzas de Régimen Especial integradas por las Enseñanzas Artísticas (Música y Danza, Artes Plásticas y Arte Dramático) y las Enseñanzas de Idiomas.
Las Enseñanzas de Régimen Especial se imparten en centros específicos, como las Escuelas Oficiales de Idiomas, los Conservatorios, las Escuelas de Arte y las Escuelas de Arte Dramático.
2. Educación universitaria
- Además de lo anterior, cabe mencionar la Enseñanza Universitaria. Los estudios universitarios se estructuran como máximo en tres ciclos:
- Enseñanzas de sólo primer ciclo (duración de 3 años, su superación da derecho al título de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico).
 - Enseñanzas de primero y segundo ciclo (duración de entre 4 y 5 años, su superación da derecho al título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto); y,
 - Cursos de doctorado (al menos 2 años, su superación, junto a la superación de la tesis doctoral, da derecho al título de Doctor).
- La educación universitaria se imparte en Facultades Universitarias, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias y Colegios Universitarios.

6.3. Organismos del sistema educativo

En el sistema educativo de la Comunidad de Madrid intervienen diversos organismos, entre los cuales destacan:

- 1) **Consejería de Educación:** Es el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid al que se atribuye con carácter general la competencia autonómica en materia de investigación, juventud, así como las competencias en relación con la enseñanza en todos sus niveles.
Entre los organismos adscritos a la Consejería de Educación destacan, como entidades institucionales, la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid y el Consejo de la Juventud; y, como órganos consultivos, el Consejo de Estudiantes Universitarios de la Comunidad de Madrid, el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y el Consejo de Ciencia y Tecnología de la Comunidad de Madrid.
Entre las acciones desarrolladas por la Consejería de Educación en pos de dotar de efectividad práctica al derecho a la educación garantizado en la Constitución, cabe destacar que en abril del 2002 inició las

actuaciones del Plan Global para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los centros docentes —EDU-CAMADRID— con el objetivo de impulsar la plena incorporación del sistema educativo madrileño a la sociedad de la información.

- 2) Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid: creada por la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, es un ente de Derecho público con personalidad jurídica propia, adscrito a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Sus fines son promover la mejora de la calidad de la docencia, de la investigación y de la gestión y aumentar la eficiencia de las Universidades de Madrid. Realiza sus funciones en coordinación con la Agencia Nacional Evaluación de la Calidad y Acreditación.

Entre las funciones de la Agencia, destacan las siguientes:

- Evaluación del Sistema Universitario de Madrid;
 - la evaluación, acreditación y certificación, cuando proceda, de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y la obtención de diplomas y títulos propios de las Universidades y centros de educación superior radicados en la Comunidad de Madrid;
 - La evaluación y acreditación de actividades docentes, investigadoras y de gestión del personal universitario;
 - la evaluación y acreditación de los programas, servicios y actividades de gestión de los centros e instituciones de educación superior; y,
 - proponer a la Consejería de Educación y a las Universidades madrileñas, en sus respectivos ámbitos de competencia, planes y medidas de mejora de la calidad del sistema universitario.
- 3) Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid: creado por la Ley 12/1999, de 29 de abril, es un órgano de participación de la comunidad educativa en la programación de la enseñanza en Madrid. Con la creación del Consejo Escolar, se ha dado efectivo desarrollo al artículo 27.5 de la Constitución, de acuerdo al cual los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza. Asimismo, su creación responde a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, el cual establece la obligatoriedad de la creación de un Consejo Escolar en cada Comunidad Autónoma.

El Consejo Escolar, adscrito a la Consejería de Educación, es el órgano superior de consulta y participación democrática en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid, de los sectores afectados de niveles anteriores al universitario y de asesoramiento respecto a los anteproyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria. Así, dentro de sus competencias, destacan el ser consultado sobre las siguientes materias:

- La programación general de la enseñanza, prestando especial atención a la planificación específica de la creación de nuevos puestos escolares que afecten al ejercicio efectivo del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza;
 - los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales que, en materia de enseñanza no universitaria, elabore la Consejería de Educación y Cultura y deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, o aquellas que deban ser enviadas para su aprobación al Parlamento;
 - los criterios generales para la financiación del sistema educativo en la Comunidad de Madrid.
- 4) Consejo Social de las Universidades de Madrid: institución creada por la Ley 8/1997, de 1 de abril, es un organismo conceptual y políticamente orientado a la participación e interacción de la sociedad y la Universidad. El Consejo Social de cada Universidad está compuesto por un número total de 25 Consejeros, 10 en representación de la Junta de Gobierno de la Universidad y 15 en representación de los intereses sociales. Corresponde al Consejo Social la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, y las relaciones entre ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria, a cuyo fin podrá disponer de la oportuna información de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- Asimismo, le corresponde la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno. Además, le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender y sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a las que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica.

VII. CONCLUSIÓN

Educar, en los postulados constitucionales y legales, representa ante todo, una función social que compromete al Estado, la familia y la sociedad. No es sólo, por tanto, un acto individual o particular, sino un asunto colectivo, público y nacional. De este modo, educar implica el cumplimiento de un conjunto de fines y objetivos generales.

Desde esta perspectiva, la educación no se dirige sólo al aspecto meramente intelectual, esto es, a la transmisión de conocimientos, sino también al desarrollo cultural, físico y moral de aquellos a quienes se educa. La educación comprende la formación, el conocimiento o la transmisión de unos saberes sobre determinados objetos, bien con fines meramente teóricos o con propósitos pragmáticos. Pero la educación no se agota en estos aspectos, dado que el acto educativo desborda el carácter meramente objetivo y pragmático del objeto de

estudio o de instrucción, para articularse con ámbitos complejos, como la formación en valores, la identidad cultural, la cultura democrática y el libre desarrollo de la personalidad, fin último de la estructuración del ser.

En cada una de estas dimensiones de la vida social dichos procesos educativos se instauran, objetiva y subjetivamente, colocando universos simbólicos y referentes humanos, los cuales se prejuzgan como deseables por la sociedad. De esta manera se definen contenidos y procesos que orientan a su realización a través de concepciones implícitas y/o explícitas de formación, persona y sociedad, con la rica diversidad y pluralidad que ofrece nuestra nacionalidad y la visión antropológica que hemos forjado históricamente.

Dentro de esta perspectiva, el derecho a la educación guarda estrecha relación con los derechos sociales, toda vez que le permite al individuo «participar efectivamente en una sociedad libre» y adquirir las aptitudes y conocimientos necesarios para tomar parte en la sociedad. De igual manera, está vinculado con los derechos económicos en la medida en que la educación, de un lado, promueve la integración y la movilidad social en una economía moderna y, de otro, busca satisfacer derechos económicos como la libertad de empresa, el derecho a una vivienda digna y a la recreación. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el derecho a la educación supera la división establecida entre derechos civiles y políticos, de una parte, y derechos económicos, sociales y culturales, de otra, toda vez que la educación posee un conjunto de características transversales para el potenciamiento de los seres humanos en todas las esferas de la vida.

Lo anterior implica medidas que favorezcan en la esfera social, las condiciones y las garantías para el acceso, la permanencia y la calidad. Es importante, en primer lugar, incluir en la legislación medidas y programas administrativos, con las inversiones económicas necesarias que hagan de la educación básica un derecho obligatorio y asequible a todos. Una discusión de esta naturaleza pasa por definiciones de la sociedad y el Estado en torno a si el Estado tiene la obligación de aplicarla de inmediato o progresivamente; en segundo lugar, la responsabilidad de hacer extensivo dicho derecho a la enseñanza media, técnica y profesional; en tercer lugar, universalizar la gratuidad de la educación superior sobre la base de las capacidades de los estudiantes y, en cuarto lugar, fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de la educación básica.

Es claro entonces que el derecho a la educación implica dar a la enseñanza un valor fundamental para el desarrollo de personas auténticamente libres y responsables, y para el crecimiento de la sociedad. Los poderes públicos deben garantizar una enseñanza básica igual y gratuita para todos, incluidos los hijos de los emigrantes residentes en España. Una educación de calidad que potencie también el esfuerzo y el trabajo, y que dignifique la figura del maestro.

El Estado debe garantizar también la libertad de enseñanza. La educación no debe responder a las ideas o creencias del gobernante, sino al pluralismo de la sociedad. Por eso, el Estado debe reconocer el derecho a crear y dirigir centros educativos, a elegir centro, a la libertad de cátedra, a elegir la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con las convicciones de los padres.