LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA CONSTITUCIÓN: EL OBSTÁCULO PARA LA CONSECUCIÓN DE UN PACTO EDUCATIVO

FREEDOM OF EDUCATION IN THE CONSTITUTION: THE OBSTACLE TO ACHIEVING AN EDUCATIONAL PACT

Blanca Vintanel Lucientes
Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

ISSN-L: 0213-8123
e-ISSN: 3127-5613
https://doi.org/10.55104/ADEE_00067

Recibido: 15/01/2026
Aceptado: 04/05/2026

Cómo citar este artículo: Blanca Vintanel Lucientes (2026). La libertad de enseñanza en la Constitución: el obstáculo para la consecución de un pacto educativo. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado.* https://doi.org/10.55104/ADEE_00067

Copyright: Esta publicación es una revista de acceso abierto publicada bajo la licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 (Atribución-NoComercial-SinDerivados)

Resumen: Este trabajo pretende explicar las diferentes fases del itinerario legislativo que se han seguido hasta la aprobación del artículo 27 de la Constitución. Este precepto, fruto de un consenso, ha determinado la sucesión de ocho leyes orgánicas de educación, que responden a la dificultad que supone para los parlamentarios llegar a un pacto educativo. La causa de ello, a nuestro juicio, está en cómo entienden la libertad de enseñanza. Para la derecha, supone la facultad de los padres de poder elegir la educación que quieren para sus hijos sin condicionantes económicos y para la izquierda, contraria a esta postura, solo se contempla una escuela pública, porque, tal y como afirma, lo contrario sería discriminatorio. Las posiciones de diputados y senadores, lejos de llegar a un encuentro, se han ido alejando y radicalizando con el paso del tiempo,

sobre todo, en la izquierda, y, por ello, es difícil que algún día logren un acuerdo que solucione la crisis del sistema educativo que sufre nuestro país.

Palabras clave: libertad de enseñanza, pacto educativo, debate parlamentario.

Abstract: This paper aims to explain the different stages of the legislative process that led to the approval of Article 27 of the Constitution. This provision, the result of a consensus, has determined the succession of eight organic laws on education that respond to the difficulty parliamentarians face in reaching an agreement on education. The reason for this, in our opinion, lies in how they understand freedom of education. For the right, it means the right of parents to choose the education they want for their children without economic constraints, while the left, which opposes this position, only considers public schools because, as they argue, anything else would be discriminatory. Far from reaching a compromise, the positions of MPs and senators have become increasingly polarised and radicalised over time, especially on the left, making it difficult to imagine that they will ever reach an agreement that solves the crisis in our country's education system.

Keywords: freedom of education, education pact, parliamentary debate.

Sumario: 1. Introducción. 2. Anteproyecto en el Congreso. 2.1. Enmiendas al anteproyecto en el Congreso. 2.2 Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. 2.3 Debate a la totalidad en el Pleno del Congreso. 3. Artículo 27 de la Constitución española en el Senado. 3.1 Enmiendas en el Pleno del Senado. 3.2 Debate en la Comisión de Constitución del Senado para realizar los trabajos preparatorios de los debates del proyecto de Constitución. 3.3 Debate a la totalidad en el Pleno del Senado. 4. Conclusión final.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo veremos el proceso de elaboración del artículo 27 de la CE, que recoge el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Es esta última la que analizaremos en profundidad para averiguar porque con el tiempo ha ido perdiendo su importancia hasta llegar a la realidad de hoy, donde la LOMLOE, vigente en todos los centros educativos, es partidaria de su desaparición, apostando solo por la escuela pública y dejando en segundo plano a

los centros no estatales. Nuestro objetivo, a través de los comentarios doctrinales, es acreditar su plena actualidad, siendo evidente su respaldo por todos los Tratados Internacionales, y marcar diferencia con lo que piensa la izquierda de este país, ideología a la que pertenece el Gobierno actual en España, que utiliza el modelo de Estado para su propio patrón educativo. A la vez expondremos los motivos por los que esta libertad ha supuesto un escollo para llegar a un pacto educativo tan necesario en nuestro país, asunto que se ve reflejado en las intervenciones de los parlamentarios.

La dificultad de alcanzar puntos de encuentro en este asunto es una asignatura pendiente, porque las posturas de las diferentes fuerzas políticas son muy diferentes entre sí. Esto es así, porque cada uno expone sus puntos de vista, pero sin transigir en sus posturas, ni adoptar una posición flexible respecto a lo manifestado por sus compañeros de distinto color político. No importa si es de un partido u otro, porque el denominador común es la intolerancia hacía la postura del contrario.

Desde 1980 hasta nuestros días han sido aprobadas hasta ocho leyes orgánicas sin haberse alcanzado un acuerdo entre las fuerzas políticas. El origen del problema hay que buscarlo cuando se elabora el artículo 27. Un precepto controvertido, nacido del consenso, pero cuya elaboración rápida y sin muchas garantías, ha sido objeto de discusiones doctrinales posteriores. Inicialmente solo mencionaba el derecho a la educación, pero, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, se introdujo la libertad de enseñanza, derecho que fue muy debatido y comentado a lo largo de toda la discusión parlamentaria.

Nos centraremos en la disputa generada por este reconocimiento, donde existen opiniones contrapuestas entre la derecha y la izquierda. La primera, claramente a favor de esta libertad y la segunda partidaria de una escuela pública única, gratuita y autogestionaria, dejando en un segundo plano la libertad de los padres de elegir colegio.

Esta confrontación con puntos de fricción existirá tanto en el Congreso como en el Senado. Un debate que llega hasta nuestros días y en el que todavía no se ha conseguido un consenso entre las diferentes fuerzas políticas. Porque la discusión no solamente está en dejar que los padres ejerzan el derecho garantizado en la Constitución, la polémica tiene un doble fondo. Por un lado, el desacuerdo de los partidos de izquierda al derecho a elegir, pero por otro y, no menos conflictivo, que se ejerza y tenga como consecuencia la gratuidad del colegio escogido. Por eso, a lo largo de estas páginas intentaremos explicar cómo se gestó el derecho a la libertad de enseñanza debatida por los parlamenta-

rios y que condujo a la aprobación del artículo 27 de la Constitución. Porque, a nuestro juicio, es el escollo importante y no resuelto que dificulta el pacto educativo. Si este existiese, no se sucederían más leyes orgánicas como la actual que pone en peligro este derecho fundamental. El problema de la educación estaría resuelto y, todos los padres, podrían ejercer el derecho de educar a sus hijos en libertad.

El examen de este artículo, lo veremos a continuación, comenzando por las diferentes enmiendas al anteproyecto que van presentando las distintas fuerzas políticas. La utilización continua de notas literales a lo largo del trabajo es necesaria para comprobar lo que dijeron con sus propias palabras los parlamentarios, creando un contexto real donde ubicar el problema. Asimismo, solo hemos recogido las intervenciones, que sirvieron de base para poder exponer el asunto que presentamos en este trabajo.

2. ANTEPROYECTO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

2.1 **Enmiendas al anteproyecto en el Congreso**

Las enmiendas presentadas no modifican el artículo ni existe ninguna propuesta de introducir ningún derecho nuevo, pero todos los parlamentarios coincidieron al constatar la importancia de la educación y el deber que tiene el Estado de garantizarla a todos los ciudadanos:

> «Todos tienen derecho a la educación» (art. 28.1)[1].

1) Enmienda del Grupo Parlamentario de Alianza Popular presentada por D. Antonio Carro Martínez:

> «La educación es un derecho y un deber para todos los españoles»[2].

[1] El 5 de mayo de 1978 se inicia, el debate del anteproyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, que se aprobará el 20 de junio. El tema educativo en el borrador de la Constitución figura con el artículo 31, el 28 en el Anteproyecto y el 26 en la Ponencia del Congreso, pasando a ser el 25 en la Comisión (López Medel, Jesús., *Un proceso educativo,* publicaciones ICCE, Madrid 1980, p. 78).

[2] Trabajos Parlamentarios, volumen I, enmienda n.º 2, p. 124.

2) Enmienda del Grupo Parlamentario de Alianza Popular presentada por D. Juan Luis de la Vallina:

> «Todos los españoles tienen derecho a la educación»[3].

3) Enmienda del Grupo Parlamentario Mixto, presentada por D. Hipólito Gómez de las Roces del Partido Aragonés:

> «Todos los españoles tienen derecho a la educación»[4].

Justifica la enmienda para hacer una «mención expresa a los destinatarios naturales del derecho».

4) Enmienda del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, presentada por D.ª María Victoria Fernández-España y Fernández-Latorre:

> «Todos los españoles tienen derecho a la educación».

Justificaba la enmienda diciendo que el precepto se inspira en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero mientras éste recogía «el derecho de toda persona humana a la educación», en el anteproyecto se ha eliminado cualquier concreción, lo que también va contra el estilo general del anteproyecto, que en otros artículos indica: «Todos los españoles», «Toda persona» etc[5].

5) Enmienda del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, presentada por D. Federico Silva Muñoz, que refunde el párrafo primero y segundo en un solo apartado:

> «Todos los españoles tienen derecho a la educación, cuyo objeto es el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y deberes fundamentales»[6].

---

[3] *Ibidem,* enmienda n.º 10, p. 132.
[4] *Ibidem,* enmienda n.º 41, p. 154.
[5] *Ibidem,* enmienda n.º 65, p. 174.
[6] *Ibidem,* enmienda n.º 74, p. 180.

6) Enmienda del Grupo Parlamentario Mixto, presentada por su portavoz D. Raúl Morodo Leoncio del Partido Socialista Popular:

> «Los españoles tienen derecho a la educación y a la cultura en condiciones de igualdad a lo largo de toda su vida, cualesquiera que sean sus circunstancias personales».

La motivación que alude este diputado es que «se establece el principio de educación permanente como uno de los derechos contemplados en este título»[7].

7) Enmienda de Unión de Centro Democrático:

> «Todos los españoles tienen derecho a la educación»[8].

Estudiadas por la Ponencia las enmiendas presentadas al anteproyecto de Constitución, el texto resultante es el siguiente: apartado primero[9]: «Todos tienen el derecho y el deber a la educación»[10].

Aunque parezca extraño, por lejos que nos remontemos en el pasado de la educación, ésta aparece como inherente a las sociedades humanas. Siguiendo el informe Faure:[11] «Ha contribuido a la evolución de la sociedad, sigue hoy en día desarrollándose, es portadora de los ideales más nobles e inseparable de las mayores hazañas individuales y colectivas de la historia de los hombres»[12]. Pe-

---

[7] *Ibidem,* enmienda n.º 480, p. 324.

[8] *Ibidem*, enmienda n.º 779, p. 487.

[9] *Ibidem,* p. 523. Este artículo es aprobado por mayoría de los Grupos de Unión de Centro Democrático, Alianza Popular y Minoría Catalana, que retira sus votos particulares aun manteniendo sus enmiendas. El representante del Grupo Socialista se opone a las modificaciones introducidas y el representante del Grupo Comunista mantiene sus votos particulares y enmiendas.

[10] *Ibidem,* p. 523. Mantienen el texto del anteproyecto, no aceptándose las enmiendas a este apartado n.º 2 del Sr. Carro Martínez, n.º 65 de la Sra. Fernández-España, n.º 10 del Sr. De la Vallina Velarde, n.º 41 del Sr. Gómez de las Roces, n.º 74 del Sr. Silva Muñoz, n.º 480 del Grupo Mixto y n.º 779 del Grupo de Unión de Centro Democrático.

[11] El informe Faure tiene relevancia y trascendencia en el contexto educativo mundial. Se elabora cada 20 años por encargo o iniciativa del director o directora de turno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–. Son extensos, pero interesantísimos informes, que aportan complejos análisis de datos sociológicos y educativos recogidos en todo el mundo que marcan las directrices en educación. Asimismo, adjuntan recomendaciones para los países miembros de los elementos que son necesarios para el diseño de las políticas educativas nacionales. Disponible en: https://ined21.com/la-vigencia-del-informe-faure/ (fecha de consulta: 05/07/2025).

[12] FAURE, Edgar, *et alii, Apprendre à être,* Alianza Editorial, Madrid, 1973 y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Paris 1973, p. 51.

ro la importancia que ha tenido a lo largo de los siglos es debido a que la entendemos como una educación integral que ha de durar toda la vida[13]. La idea de que este presente en la escuela y fuera de ella a lo largo de toda la existencia, es una aspiración consciente que obedece a una necesidad, tanto en los países que tienen una economía tradicional como más dinámica[14]. Pero siendo la educación un derecho consustancial al ser humano, no debemos olvidar que el educando debe concurrir con su actividad para que se haga efectivo[15].

2.2 **Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas**

El trabajo desarrollado en la Comisión fue decisivo porque introdujo el derecho a la libertad de enseñanza, que tantos desencuentros causó entre los parlamentarios de las diferentes fuerzas políticas. Apreciada por unos y denostada por otros a partes iguales, supone el problema enquistado en el debate, que comienza con la intervención del Sr. Barrera Costa de Esquerra Republicana de Cataluña (integrado en el grupo de Minoría Catalana).

Este parlamentario mostró su contrariedad a que la Constitución justificase como un derecho las subvenciones otorgadas a los colegios privados, porque suponen un despilfarro de los recursos públicos e impiden la implantación de otras fórmulas más justas de canalizar la ayuda. Siendo un obstáculo, para establecer una escuela pública plural y neutral que ofertase suficientes plazas escolares para cubrir toda la demanda. Por lo tanto, propuso la supresión de este apartado y dejar un amplio margen a la ley para que estableciese en qué condiciones un centro debía recibir dinero público, siempre que lo demandase el interés general:

> «No veo necesario decir en la propia Constitución que se ayudará económicamente a la enseñanza privada. El Estado y demás corporaciones públicas dan numerosísimas subvenciones a toda clase de entidades y organismos, y nadie pretende que estas subvenciones tengan que justificarse con un precepto constitucional. Todo lo que la Constitución no prohíbe queda permitido por ley establecerlo. Por tanto, una ley concediendo ayuda a los centros docentes privados no precisa de justificación constitucional.

---

[13] Redondo, Ana María, *Defensa de la Constitución y enseñanza básica obligatoria,* Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, p. 32.

[14] Faure, Edgar, *et alii, Apprendre à être...,* cit., p. 105.

[15] Díaz González, Tania, *El derecho a la educación,* Eunsa, Pamplona 1973, p. 161.

> Por otro lado, quisiera dejar bien claro, que soy partidario de la posibilidad de existencia de escuelas, de centros docentes en general distintos de los creados por los poderes públicos, y que no estoy en contra del principio de ayudarlos.
>
> Ahora bien, lo que no me parece adecuado es que esta ayuda deba darse en cualquier circunstancia y de manera obligada, con la sola condición de que el centro que deba recibirla cumpla unos determinados requisitos.
>
> La ayuda obligatoria sería un obstáculo casi insalvable para la racionalización del sistema escolar, es decir, para un aprovechamiento óptimo de los recursos globales que son obligatoriamente limitados. Es más que probable que significase la creación de nuevos centros privados en lugares donde sobran ya plazas escolares y, correlativamente, dejaría a los poderes públicos sin los recursos necesarios para crear nuevas plazas allí donde hay una real demanda no satisfecha. La ayuda obligatoria, siendo una seudo-garantía de pluralismo, distraería la atención de lo que me parece la verdadera solución del problema: establecer desde dentro un pluralismo real en el interior del sistema docente creado y mantenido por los poderes públicos. El texto del anteproyecto, hablando solamente de ayuda a los centros, excluye de hecho otras fórmulas acaso más justas de canalizar la ayuda, por ejemplo, a través de los padres mediante el cheque escolar o fórmulas equivalentes. En resumen, creo que debería suprimirse este apartado conflictivo y dejar libres a los futuros legisladores, dejando un margen amplio a la ley para establecer dónde, cuándo cómo y en qué medida los centros docentes privados deban ser ayudados, si es que el interés del país así lo justifica»[16].

En contra de lo que opina este diputado, la libertad de enseñanza entendida como el derecho a optar entre escuela pública o privada, quedaría muy mermada si la condicionásemos a cuestiones económicas. El verdadero derecho a escoger surge cuando no existen diferencias entre ambas y los centros privados son financiados igual que los públicos. La desigualdad existe cuando no son subvencionados, porque obliga a los menos favorecidos económicamente a conformarse con un colegio gratuito, aunque vaya en contra de sus preferencias o convicciones y, solo pueden permitirse elegir escuela los padres con más recursos[17]. Si no se constitucionaliza la prestación obligatoria a los colegios privados puede traer la consecuencia de que estas escuelas solo existan para los

[16] Trabajos Parlamentarios, volumen I, pp. 1137-1139. Efectuada la votación de la enmienda del Sr. Barrera, fue rechazada por 19 votos en contra y ninguno a favor, con 16 abstenciones.

[17] Martínez López-Muñiz, José Luis, «La educación en la Constitución española», en *Persona y Derecho,* n.º 6 (1976), pp. 258-260.

más acomodados[18]. En países como Holanda o Bélgica, tras sucesivos conflictos políticos sucedidos a lo largo del siglo XIX, acaba imponiéndose la igualdad de trato financiero entre escuela pública y privada, mientras que en España triunfa el criterio de que la enseñanza pública ha de ser totalmente gratuita mientras que la privada debe serlo solo en muy escasa medida[19]. Debemos ser capaces de salvar este impedimento y concebir de forma equiparada ambas ofertas educativas para que los padres puedan elegir con libertad.

El Sr. Gómez de las Roces, del Partido Aragonés, perteneciente al Grupo Parlamentario Mixto, defendió la libertad de los padres a elegir escuela e ideario acorde con sus creencias. Poniendo de manifiesto el derecho de toda persona a crear y dirigir un centro docente respetando la ley, porque ambas facultades están implícitas:

> «En el apartado 3 la enmienda que propongo consiste en decir que «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos, el centro estatal o no estatal donde se preste y, en todo caso, la formación religiosa o moral que se ajuste a las convicciones de aquellos». Nuestra enmienda expresa un repudio a la quimera de la escuela neutra, desideologizada y, al mismo tiempo, una afirmación categórica del principio de inseparabilidad entre creencias religiosas y morales, o ausencia de creencias, igualmente legítima, y la formación educativa.
>
> En el apartado 6 que también enmiendo quedaría con el siguiente texto, según la propia enmienda "Se reconoce a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas (de nacionalidad española), la libertad de creación de centros docentes con arreglo a sus propias creencias y dentro del obligado respeto a los principios constitucionales". Porque sería curiosísimo que se admitiera el derecho a la creación de centros docentes, pero no se asegurara el derecho a la dirección de dichos centros. Nadie establece negocios para el prójimo, aun cuando necesite de él para mantenerlos»[20].

En efecto, en consonancia con lo que dice el Sr. Gómez de las Roces, la libertad de los padres de elegir escuela e ideario es fundamental porque, la educación no solo importa al individuo, también a la sociedad. La tarea prioritaria

---

[18] Garrido Falla, Fernando, «Artículo 27 de la Constitución», en Garrido Falla, F. (coord.), *Comentarios a la Constitución,* Civitas, Madrid 2001, p. 642.

[19] González del Valle, José María, *Derecho Eclesiástico Español,* Civitas, Madrid 2002, pp. 317-336.

[20] Trabajos Parlamentarios, volumen I, pp. 1143-1146. Efectuada la votación de las enmiendas al artículo 26 presentadas por el Sr. Gómez de las Roces quedan rechazadas, por 16 votos en contra y dos a favor, con 17 abstenciones.

de la escuela debe ser la formación de la persona para adquirir unos hábitos y valores que le ayuden a una posterior convivencia con los demás. Su finalidad última es potenciar el crecimiento de la persona individual para llegar a estar integrado en la sociedad. La realidad es que sin personalización no puede darse una correcta socialización, aquella debe preceder a ésta. Asumimos compromisos colectivos cuando alcanzamos cierto grado de madurez personal[21]. Y esto sucede cuando adquirimos una formación acorde a las creencias de nuestro entorno familiar, que nos posibilitan integrar un mundo plural y cohesionado pero construido en libertad.

Además, la libertad de enseñanza también engloba el derecho a elegir la educación conforme a convicciones religiosas y filosóficas. Un modelo educativo integral comprende diferentes facetas y el derecho de los padres e instituciones a dirigir y gestionar centros docentes, constituye uno de sus aspectos fundamentales[22].

Artículo 25 redactado por la Comisión Constitucional del Congreso:

> 1. «Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza».

2.3 **Debate a la totalidad en el Pleno del Congreso**

En el Pleno, el debate es controvertido, pero el artículo no cambia de redacción a pesar de los puntos de fricción encontrados. El Sr. Cañellas Balcells, de UCD, mostró su disconformidad porque no recogía expresamente el derecho de los padres a elegir, ni tampoco garantizaba que el colegio escogido para sus hijos fuese gratuito, sino que estaba condicionado al arbitrio de los partidos:

> «Si bien la redacción actual del artículo 26 (hoy 27) admite la libertad de educación, en cambio, en el contexto del artículo no parece claro que la escuela que escojan los padres para sus hijos pueda ser dirigida libremente y que todas las escuelas públicas o privadas puedan gozar de gratuidad e igualdad de condiciones. Lo que ocurrirá, de aprobarse así, es que la auténtica libertad opcional de educación y la gratuidad para todos los tipos de escuela, quedará, en buena parte, al arbitrio del partido o partidos políticos que estén en el Gobierno»[23].

---

[21] Calvo Charro, María, *Los niños con los niños, las niñas con las niñas,* Almuzara, Córdoba 2005, pp. 128-129.

[22] Ortiz Díaz, José, *La libertad de enseñanza,* Universidad de Málaga 1980, pp. 45-46.

[23] Trabajos Parlamentarios, volumen II, p. 1866.

En acuerdo con lo que decía el Sr. Cañellas, el derecho de los padres a escoger colegio gratuito para sus hijos podría quedar mermado mientras la equiparación entre la escuela pública y privada no sea un principio constitucional institucionalizado. Mientras esta equivalencia no se produzca, la ideologización de la escuela –es decir, la utilización de ella por los partidos y aun por los políticos en concreto–[24], va a degradar la escuela a la condición de instrumento manejado por la mayoría parlamentaria de cada momento y constituyendo una forma sutil de dictadura[25], en este sentido, la prohibición de adoctrinamiento ideológico es un límite infranqueable[26].

El segundo diputado que manifestó una opinión sobre el artículo 26 en el debate a la totalidad del Pleno fue el Sr. Carrillo Solares del Grupo Comunista, quien mostró su conformidad con que la escuela pública fuese la única opción. Siendo que el intervencionismo al que son sometidos los centros privados como compensación a la subvención que reciben, traerá como resultado en el futuro la aceptación mayoritaria del ejercicio de la libertad de enseñanza en la escuela pública. Donde los niños podrán recibir igualmente la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones:

> «El artículo 26, que se refiere a la enseñanza y a la libertad de impartirla, ha quedado redactado de una forma que, aunque hubiera podido mejorarse, tiene en cuenta suficientemente la realidad; y esa realidad hace que hoy, y en bastante tiempo, no sea posible la exclusividad de la escuela pública. Pero las previsiones que se adoptan para homologar la enseñanza en una y otra y para garantizar la intervención de profesores, padres y, en su caso, alumnos en el control y en la gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos, hará que muy probablemente un día todos los españoles acepten que la libertad de enseñanza se puede ejercer perfectamente en el cuadro de una escuela pública donde sus hijos reciban también la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. El proyecto que debatimos, y sobre cuyas líneas fundamentales se ha logrado un acuerdo bastante amplio, no satisface plenamente a ninguno de los Grupos que nos sentamos en esta Cámara, e incluso, supongo, a los más fuertes y que más han podido influir en su elaboración»[27].

---

[24] López Medel, Jesús, *Un proceso educativo...* cit., p. 98.

[25] Hengsbach, Franz, «Libertad de enseñanza y derecho a la educación: el Estado democrático y la educación», *Persona y Derecho,* 6 (1979), pp. 84-107.

[26] Trabajos Parlamentarios, volumen II, p. 1885.

[27] Rodríguez Blanco, Miguel, «La progresiva erosión de las bases constitucionales del sistema educativo», Nueva Revista, 2023. Disponible en: https://www.nuevarevista.net/la-progresiva-erosion-de-las-bases-constitucionales-del-sistema-educativo/ [fecha de consulta: 30/03/2026]

Al igual que este diputado, socialistas y comunistas manifiestan que el pluralismo educativo esta plasmado en la coexistencia simultánea de profesores y enfoques religiosos, filosóficos y pedagógicos de todas las ideologías y sistemas. Así, cada alumno, recibe una formación diversa. En la etapa democrática estos partidos se han apuntado con entusiasmo a esta posición, exigiendo en nombre de la libertad que toda juventud española sea educada en este tipo de centros[28]. Pero, parte de la doctrina ha afirmado que este sistema, defendido por la izquierda española, es inconstitucional[29].

El Sr. Silva Muñoz, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, mostró su conformidad con la libertad de enseñanza, pero decía que el precepto no recogía su verdadero significado como derecho a escoger centro e ideario. Sino como manifestación de la pluralidad ideológica en la escuela pública, sin ser este su verdadero sentido. Asimismo, planteaba que la financiación del Estado fuese canalizada a través de los padres, haciéndoles llegar el dinero de forma más justa y equitativa; sin que el centro tuviese que acatar controles abusivos por parte de este, porque suponían un obstáculo para implantar su carácter y para que su titular pudiese cumplir con su objetivo:

> «En primer término deseamos señalar nuestra plena conformidad con que el artículo constitucional dedicado al sistema educativo empiece por declarar el reconocimiento de la libertad de enseñanza, junto con el derecho de todos a la educación. Alianza Popular no solo está en vanguardia de la defensa de la libertad de enseñanza, sino que, precisamente, por lo que opone al texto del artículo 26 es porque en determinados puntos de su desarrollo entiende que no está suficientemente garantizado el principio de la libertad de enseñanza.
>
> Los padres de familia tienen derecho a elegir el tipo de educación de sus hijos no solo por razón de sus creencias religiosas o morales, sino también por sus convicciones filosóficas, preferencias pedagógicas en función de la titularidad del centro, del profesorado, de la seriedad, organización y eficacia que le ofrezca cada uno. Porque entendemos que la redacción del precepto permite la existencia de una escuela pública ideológicamente pluralista y autogestionada en la que se impartan clases de religión o moral, según las convicciones de los padres, pero en tal sistema ¿qué quedaría a la libertad de enseñanza? En cuanto al apartado siete, entendemos que los titulares de la gratuidad o de la igualdad financiada por fondos públicos no son los centros educadores, sino los padres de los alumnos, por lo que lo lógico es que ellos sean los destinatarios de esos

[28] OTERO NOVAS, José Manuel, *Nuestra Democracia puede morir,* Plaza & Janés, Barcelona 1987, pp. 99-100.

[29] *Ibidem,* pp. 99-100.

> fondos, mientras que el texto del proyecto atribuye los fondos a los centros, reconociendo una intervención en el control y gestión de esos centros, no de los fondos públicos en particular y no solo por parte de los padres que son los destinatarios de la subvención, sino también de los profesores y, en su caso, de los alumnos. Nada tenemos que oponer a la más amplia y escrupulosa fiscalización y administración de los fondos públicos destinados a subvenciones de la educación, pero pedimos que ese control y fiscalización se ejerza sobre la base de reconocer quienes son los verdaderos destinatarios de los fondos.
>
> Rechazamos que, con ocasión o pretexto de distribuir los fondos públicos, se implante en el centro una gestión global que imposibilite la dirección del mismo por parte de quienes lo han creado y promocionado, de acuerdo con su ideario, y en el que han plasmado la concepción de la vida que ofrecen inculcar en la educación siendo ésta la razón última de la elección de aquel centro por parte de los padres»[30].

Realmente, los padres tienen derecho a escoger, no solo por razón de sus creencias religiosas o morales. Sino también por sus convicciones filosóficas o sus preferencias pedagógicas en función de la titularidad del centro, del profesorado, de la seriedad y organización que le ofrezcan[31]. En el texto constitucional quedan vinculados los apartados 6 y 9 del artículo 27, de tal modo que el Estado está obligado a establecer y otorgar las ayudas precisas para que la libertad de enseñanza y, una de sus manifestaciones, la creación y mantenimiento de centros privados, esté asegurada. Ahora bien, ciertamente será el legislador quién determine las características de estas subvenciones[32]. En España la escuela privada, recibe estas ayudas, pero en otros países como Suecia y Estados Unidos que basaban su sistema educativo en la enseñanza pública, han modificado el planteamiento introduciendo el bono escolar. Una forma de financiación directa a las familias que hace más efectivo el derecho de los padres a escoger el modo de educar a sus hijos, tal como afirmó el TS[33].

El Sr. Blas Camacho Zancada, del Grupo Parlamentario de UCD, contestó al Sr. Silva Muñoz y mostró su acuerdo con la existencia de una pluralidad de centros educativos con diferentes idearios, que enriqueciesen la oferta edu-

---

[30] Trabajos Parlamentarios, volumen II, pp. 2093-2097.

[31] Martínez Blanco, Antonio, «La fundación docente de la Iglesia en una sociedad laica y plural», *Comunicació. Revista del Centre d'Estudis Teològics de Mallorca,* 79 (1994), p. 66.

[32] Díaz Lema, José Manuel, *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional y en el derecho comparado,* Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, SA, Madrid 1992, p. 44.

[33] Ferrer Ortiz, Javier, «La enseñanza», en Ferrer Ortiz, Javier (coord.), *Derecho Eclesiástico del Estado Español,* 7.ª ed. Eunsa, Pamplona, 2025, pp. 168.

cativa, siendo el titular quien los dirija. Asimismo, afirmó que la introducción de este artículo en la Constitución supondría un concepto novedoso y puntero, obedeciendo a las necesidades educativas del momento:

> «En cuanto a la referencia del tipo de educación. Serán los padres quienes decidirán, por medio de su elección de centro docente y esta elección solo tiene sentido cuando se realiza en función del tipo de educación que el centro imparte.
>
> La pluralidad de centros y proyectos educativos que configuran los distintos tipos de educación serán la natural expresión de un cuerpo social y vivo que se manifiesta plural y libremente en el campo de la educación. Respecto al punto cuarto de la enmienda resulta inconcebible suponer que el verbo dirigir añada algo realmente nuevo a la posibilidad de crear.
>
> Entendemos que la libertad de creación de centros implica de por sí la dirección de los mismos sin más limitación que el respeto a los principios democráticos y al cumplimiento de las leyes.
>
> Este artículo que está siendo sometido a debate en esta Cámara, es un artículo nuevo en la historia constitucional española, enmarcado dentro de la Constitución más joven de los países del mundo libre. Deseamos y creo que lo vamos a lograr, en materia de educación una Constitución que abandone los planteamientos tradicionales y arcaicos que no responden a las actuales necesidades educativas»[34].

Ciertamente, el derecho a fijar diferentes idearios, consecuencia de la libertad de creación de centros y amparado por la libertad de enseñanza, no está reconocido explícitamente en la Constitución. Fue la LOECE la que lo introdujo. Sin embargo, no nos encontramos ante un derecho incorporado por ley, sino con cobertura constitucional. Esta interpretación que durante mucho tiempo no fue pacífica por la frontal oposición de la izquierda, quedó zanjada tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOECE[35]. Asimismo, la autonomía de los centros concertados consecuencia de la libertad de enseñan-

[34] Trabajos Parlamentarios, volumen II, pp. 2098-2102.

[35] Recurso de inconstitucionalidad n.º 189/1980, STC de 13 de febrero de 1981, BOE n.º 47, de 24 de febrero de 1981. La izquierda impugnó los artículos 15, 18 y 34 de la LOECE por estimar que vulneraban lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Española. El recurso fue interpuesto por 64 senadores del grupo socialista y presentado el 14 de octubre de 1980. La sentencia del Tribunal rechazó estos motivos del recurso y reconoció el derecho a la fijación del ideario al tiempo que formulaba sus límites (Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: Los derechos educativos en la Constitución española,* Centro de estudios Ramón Areces, Madrid 1988, p. 80).

za, presupone la libertad de dirigirlos y gestionarlos por la entidad educativa o social respectiva o, padres promotores[36], por lo que, para lograr una educación cívica eficaz resulta necesario que toda la comunidad educativa se implique y participe, porque ello permitirá a los padres vencer sus reticencias y asegurará la coordinación entre los procesos de aprendizaje formal y no formal[37].

El Sr. Barrera Costa, de Esquerra Republicana de Cataluña (integrado en el grupo de Minoría Catalana), mostró su desacuerdo con la financiación a los colegios privados, porque los recursos son limitados y deben ser racionalizados. Mucho menos, que éstos abarquen a las Universidades, porque los recibirían los menos necesitados y serían la causa de la apertura de una brecha social. Por tanto, consideraba innecesario la integración de este derecho en la Constitución, aunque su ausencia no impidiese una regulación legal posterior sobre ese asunto:

> «Pero voy a ceñirme a las razones más concretas por las cuales pido la supresión de este apartado porque sin duda va a favorecer a los ricos, y porque va a ser difícil limitar la obligatoriedad de esta ayuda a la enseñanza gratuita, esta ayuda obligatoria será un obstáculo a la racionalización del sistema escolar la cual me parece indispensable, dado el costo de la enseñanza y lo limitado, forzosamente, de los recursos que el Estado podrá dedicar a ella.
>
> Y en fin mi última objeción es que se incluye a los centros docentes de todos los niveles, incluso Universidades Privadas y esto me parece un despilfarro de los fondos públicos.
>
> Yo creo que esta ayuda del Estado será canalizada hacía los que menos la necesitan, de tal forma que en vez de contribuir a una redistribución de las rentas lo que hará será aumentar todavía más los privilegios y desigualdades.
>
> Repito que no se perdería nada suprimiendo este apartado del artículo 26, porque, en realidad, la ley que debe desarrollarlo podría hacerse igualmente figure o no este precepto en la Constitución»[38].

Nos mostramos contrarios a lo que dice el Sr. Barrera, en el sentido de que las subvenciones no benefician a los centros menos necesitados y aumentan los privilegios y desigualdades. Al contrario, el despilfarro existe porque la ense-

---

[36] Ortiz Díaz, José, *La libertad de enseñanza...,* cit., p. 48.

[37] Rodríguez Blanco, Miguel, La progresiva erosión de las bases constitucionales del sistema educativo, en Nueva Revista, 2023. Disponible en: https://www.nuevarevista.net/la-progresiva-erosion-de-las-bases-constitucionales-del-sistema-educativo/, [fecha de consulta: 30/03/2026].

[38] Trabajos Parlamentarios, volumen II, pp. 2102-2105.

ñanza básica y obligatoria no es gratuita para todos. El ámbito privado, no está financiado totalmente porque las ayudas que recibe este sector no cubren la totalidad de los costes educativos. No obstante, sí se destinan indiscriminadamente a la enseñanza no obligatoria (lo que antes eran los estudios de BUP, FP 2.º grado, COU y universidad) encauzando todos los fondos públicos hacía los centros estatales. Esta situación origina dos consecuencias: a) un desarrollo preponderante del sector estatal frente al privado; ya que el primero es gratuito, mientras que en el segundo debe pagarse el coste total de la enseñanza o una parte más o menos elevada si se trata de centros subvencionados; y b) los alumnos que acuden a centros de enseñanza no obligatoria del sector estatal obtienen una gratuidad total, independientemente del nivel de renta de sus familias y, mientras tanto, no se ha logrado la gratuidad total para la enseñanza obligatoria[39]. A nuestro juicio, existe una clara desigualdad, pero no en el sentido apuntado por este diputado, sino al contrario, como un trato claramente favorable de los centros públicos dejando en desventaja a los privados. Últimamente la defiende el TS, en varias sentencias, como la de 24 de mayo de 2017 (RJ 2017, 2572)112 y otros órganos inferiores. Concretamente, son contrarios a la subsidiariedad: el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sentencia 2303/2017 de 21 noviembre (JUR 2018\12106)113, y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza, sentencia 135/2017 de 29 junio (RJCA\2017\675)[40].

Asimismo, la libertad de enseñanza debe extenderse a todos niveles de docencia, incluida la educación superior y la universitaria. En España, sin embargo, no han existido reivindicaciones en este sentido porque estamos acostumbrados a esta situación y mentalizados con que esa concepción es la usual y correcta[41].

El Sr. Roca Junyent, representante del Grupo Parlamentario de Minoría Catalana, manifestó que el Estado debería ocuparse de garantizar una educación de calidad hasta entonces inexistente y la libertad de enseñanza no debe ser la excusa para ignorar esta responsabilidad, pero a su juicio, la educación pública es la única que ampara la Constitución:

> «En primer lugar la libertad de enseñanza no puede ser la excusa para ocultar la responsabilidad prioritaria de los poderes públicos en el tema educa-

[39] Zumaquero, José Manuel, *Los derechos educativos en la Constitución española de 1978,* EUNSA, Pamplona 1984, pp. 362-371.

[40] Martí Sánchez, José M.ª, «Libertad de enseñanza y pluralismo. La programación educativa y la formación moral», *Revista Española de Derecho Canónico,* vol. 75, (2018), p. 523.

[41] Ortiz Díaz, José, *La libertad de enseñanza...,* cit., pp. 34-35.

> tivo. La libertad de enseñanza verdadera comienza cuando no existe déficit educativo. Un segundo punto es que el modelo educativo actual es malo y lo que se trata en este texto constitucional es de encauzar unas vías de superación de esta situación.
>
> Debemos decir a la sociedad que esté tranquila porque es una Constitución inspirada desde su artículo 1 en el reconocimiento y respeto al pluralismo político, al pluralismo cultural, y al pluralismo ideológico de la sociedad, que traslada al sistema educativo el mismo respeto por el pluralismo.
>
> Yo diría precisamente que lo único que la Constitución hace es cerrar la vía a la escuela única y que lo que hace, esto sí, es abrir y potenciar la vía a la escuela pública, porque pública ha de ser la escuela y pública ha de ser la educación, con independencia de que sean centros estatales o no estatales, centros de los poderes públicos o no de los poderes públicos los que presten esta educación. Porque la educación como servicio público es, evidentemente, en una escuela pública donde va a encontrar su protección. Hablar de "dirección" de centros hubiese sido innecesario, a partir del momento en que constitucionalizó la libertad de enseñanza»[42].

Efectivamente, la educación pública debe ofrecer a padres y estudiantes una calidad mínima desde la realidad social española y las posibilidades del servicio público[43]. Sin embargo, no debemos centrarnos en una visión reduccionista centrada en el igualitarismo y el buen funcionamiento de la economía sin valorar suficientemente al alumno y a los conocimientos que pueda adquirir[44].

Para el Sr. Solé Tura, del Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), la verdadera libertad de enseñanza suponía la existencia de una escuela pública de calidad a la que pudiesen acceder todos en igualdad de oportunidades. Porque entendía que la educación era un servicio público, aunque sin oponerse a la subvención de la privada si cumplía una serie de requisitos:

> «En ese espíritu de consenso que nos ha permitido encontrar un texto que no satisface plenamente a nadie, pero que tiene ahí su principal valor. Para nosotros la libertad de enseñanza, es dedicar los recursos necesarios y programar las instalaciones y las medidas indispensables para asegurar el acceso de todos a la enseñanza con una verdadera igualdad de oportunidades, este es a nuestro entender el sentido exacto del párrafo 5 del artículo 26. Porque libertad de enseñanza significa y empieza por tener acceso a la enseñanza. Sin tener

---

42 Trabajos Parlamentarios, volumen II, pp. 2117-2119.

43 Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la Libertad de enseñanza al derecho a la educación...,* cit., p. 43.

44 Enkvist, Inger, *Guía para perplejos,* Encuentro, Madrid 2014, p. 164.

> asegurado este acceso, sin disponer de una enseñanza en condiciones dignas para todos y sin igualdad real de oportunidades para seguir adelante en el ciclo educativo no hay libertad de enseñanza; no hay libertad de elección de escuela si no hay escuela para todos en buenas condiciones pedagógicas.
>
> Hoy no se puede abandonar la subvención a la escuela privada, pero es evidente que el esfuerzo principal debe consistir en intentar resolver el problema educativo por la vía de la iniciativa pública, porque la enseñanza es, fundamentalmente, un servicio público y no un negocio privado. Los poderes públicos deben dejar la puerta abierta para que también se pueda seguir ayudando a la escuela privada con fondos públicos, si ésta cumple los requisitos generales implícitos en el artículo 26, es decir, no discriminación, igualdad de oportunidades, respeto a los valores del pluralismo democrático y los demás requisitos que el propio artículo contiene. Es más, esta puerta no solo debe estar abierta ahora, sino que puede estarlo en un futuro y así lo dice el propio párrafo 9»[45].

Las afirmaciones del Sr. Solé son imprecisas porque: «El concepto jurídico de servicio público implica el "monopolio de iure" a favor de los poderes públicos y solo admite como técnica de gestión privada la concesión administrativa. Afirmar con este sentido, que la escuela o la universidad son servicios públicos, es una clara vulneración del reconocimiento constitucional de la libertad de enseñanza y, en consecuencia, de la libertad de creación de centros docentes»[46].

Para el Sr. Alzaga Villamil, de Unión de Centro Democrático, la libertad de enseñanza es el reflejo de una sociedad moderna y de un país realmente democrático, pero entendida como verdadera capacidad de elección. No camuflada en una opción de escuela pública única con pluralidad de ideologías neutralizadas entre sí:

> «Nosotros vamos a defender una libertad de enseñanza plena, como creemos que corresponde a una sociedad moderna y democrática, que es la que aspiramos para nuestra España y esa libertad de enseñanza plena, incluye la elección de centros.
>
> No se trata de la libertad de enseñanza que dejó caer de forma muy hábil el Sr. Carrillo, que la entendía como aquella que se podía alcanzar en el seno de una escuela única, pero plural»[47].

---

[45] Trabajos Parlamentarios, volumen III, pp. 2119-2121.

[46] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación...,* cit., p. 74.

[47] Trabajos Parlamentarios, volumen II, pp. 2121-2124.

Sin dudas, de conformidad con lo que afirma este diputado, la libertad de enseñanza postula la diversidad de escuelas y no la uniformidad. En esta pluralidad escolar destacan los centros estatales y no estatales, que a la vez pueden ser de diferentes clases[48]. El monopolio por parte del Estado de la enseñanza mediante el establecimiento de una escuela «única» y de carácter «público» constituye una violación flagrante de los derechos de los padres. La educación no le compete en exclusiva al Estado, ya que existen derechos anteriores a él que debe respetar y tutelar, además, de fomentar y ayudar. Cuanto más variada sea una sociedad en el orden político y social más debe reconocer esta libertad[49].

Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, que ratifica la redacción de la Comisión Constitucional. Artículo 26:

> 1. «Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza».

El texto reúne a la vez, como más tarde recogió la Constitución, un derecho y una libertad al decir: «Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza»[50]. El concepto «todos» debe ser interpretado en sentido amplio incluyendo a españoles y extranjeros, debiendo rechazarse cualquier discriminación en la educación por razón de nacimiento, sexo, raza, religión, opinión, etc., tal como prescribe el artículo 14 de la Constitución[51]. Es una expresión del principio de igualdad, que debe garantizar el Estado. Para añadir a punto seguido: «Se reconoce la libertad de enseñanza, para asegurar el principio de libertad»[52]. El derecho a la educación, entendido como la facultad de recibir una adecuada formación acorde con nuestra personalidad, afianza la igualdad y es una forma de luchar a favor de ella[53].

---

[48] Ortiz Díaz, José, *La libertad de enseñanza...,* cit., pp. 191-192.

[49] *Ibidem,* pp. 49-50.

[50] Ferrer I Miguel, Joana, I, *La herencia ética de la Constitución,* Anaya, Madrid 1996, p. 188.

[51] Martínez de Pisón, José María, *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza,* Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2003, pp. 123-152.

[52] Martínez Blanco, Antonio, «La fundación docente de la Iglesia...», cit., p. 67.

[53] Martínez de Pisón, José María, *El derecho a la educación..., cit*., p. 132.

3. ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN EL SENADO

Ya hemos estudiado el precepto a su paso por el Congreso, comenzando con el anteproyecto, para después pasar el texto a la Ponencia, Comisión y Pleno. Ahora nos centraremos en desgranar su importancia en el Senado y la Comisión Mixta. Estas últimas fases son las que nos ocupan en este epígrafe.

3.1 **Enmiendas en el Pleno del Senado**

1) Enmienda n.º 149, presentada por el Sr. Camilo José Cela Trulock de Agrupación Independiente, propone el texto:

> «La persona tiene derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza»[54].

2) Enmienda número 194 presentada por D. Francisco Cacharro Pardo del Grupo Mixto, que propone el siguiente texto:

> «Todos los españoles tienen derecho a la educación, cuyo objeto es el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los derechos y deberes fundamentales»[55].

3) Enmienda número 232, presentada por D. Fidel Carazo Hernández, del Grupo Mixto, propone introducir:

> «El Estado habilitará los medios económicos necesarios». El artículo queda así: «Todos tienen derecho a la educación. El Estado habilitará los medios económicos necesarios. Se reconoce la libertad de enseñanza»[56].

4) Enmienda número 268, presentada por D. Isaías Zarazaga Burillo, senador por Zaragoza del Partido Aragonés Regionalista y miembro del Grupo Parlamentario Mixto, el texto que propone es el siguiente:

> «Todos los ciudadanos tienen el derecho a la educación en plenas condiciones de igualdad. Al menos en los niveles básicos, la enseñanza además de obligatoria, es gratuita»[57].

---

[54] Trabajos Parlamentarios, volumen III, p. 2723.
[55] *Ibidem,* p. 2739.
[56] *Ibidem,* p. 2764.
[57] *Ibidem,* p. 2782.

5) Enmienda número 460, presentada por D. Lluis María Xirinacs i Damians del Grupo Mixto. Propone la siguiente redacción:

> «Todos tienen el derecho a la educación en condiciones de igualdad. Se reconoce la libertad de enseñanza»[58].

La motivación que aduce este grupo es que la redacción es la expuesta de acuerdo con la forma de Estado y principios reguladores de la Constitución.

6) Enmienda 843, presentada por D. Luis Miguel Enciso Recio, de Unión de Centro Democrático, que proponen la siguiente redacción:

> «Todos los españoles tienen derecho a la educación sin discriminaciones de ningún tipo»[59].

El objeto que persigue este artículo es que la formación prestada al alumno sea conforme a los principios e instituciones reflejadas en la Constitución. Pero también es importante que la escuela transmita valores que perfeccionen al individuo. No la concebimos como una institución independiente de la sociedad y la familia, sino que debe servir a ésta última siendo una prolongación del derecho de los padres a la educación de sus hijos[60].

3.2 **Debate en la Comisión de Constitución del Senado, para realizar los trabajos preparatorios de los debates del proyecto de Constitución**

En este apartado se muestra la importancia que la libertad de enseñanza desempeña dentro de la educación. Son dos derechos que se complementan, para pasar a formar una unidad necesaria.

El Sr. Del Burgo Tajadura de Unión de Centro Democrático, propugnó una defensa de la libertad de enseñanza reconocida en la Constitución y por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Considerándola un elemento importante de convivencia democrática y en armonía con el derecho a la educación:

> «Para UCD el artículo 25 resulta satisfactorio al armonizar la libertad de enseñanza, con el derecho de todos a la educación [...], por primera vez se cons-

---

58 *Ibidem,* p. 2858.

59 *Ibidem,* p. 2950.

60 Arzobispado de Zaragoza, *La enseñanza religiosa escolar,* 1995, p. 15.

> titucionaliza en nuestro país el derecho a la libertad de enseñanza y lo hace en el marco de los derechos y deberes fundamentales, lo que impedirá toda interpretación meramente declarativa.
>
> Pues bien, para nuestro partido no hay duda de que la regulación constitucional de la libertad de enseñanza y del derecho de todos a la educación cumple las exigencias para la plenitud de un derecho fundamental, conforme a la declaración de Derechos Humanos.
>
> Nuestro partido y su Grupo Parlamentario, aunque pueda estar acorde con el espíritu que anima a muchas de las enmiendas presentadas, considera que no es necesario alterar un texto que fue fruto del consenso que no constituye ninguna vergüenza pactada, sino un intento extraordinariamente positivo para hacer posible la convivencia democrática en España»[61].

En realidad, de conformidad con este senador, en nuestra Constitución el derecho a la educación no es autónomo de la libertad de enseñanza, sino que la incluye como parte de su contenido. La doctrina suele diferenciarlos hasta el punto de configurarlos de modo autónomo y hasta contrapuesto. Sin embargo, ulteriormente el Tribunal Constitucional estableció una estrecha vinculación de todos los apartados del artículo 27 y aludió a esa comprensión unitaria de ambos derechos[62]. Asimismo, esta libre elección de tipo de educación está reconocida en la Declaración Universal de los Derechos de Hombre[63]. El derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus convicciones está garantizado en el artículo 2 del Protocolo número 1 del CEDH e impone un deber de respeto por parte del Estado de las convicciones tanto religiosas como filosóficas[64].

El Sr. Escudero López, del Grupo Unión de Centro Democrático, manifestó su conformidad con que la libertad de enseñanza sea para todos y la educación se elija conforme a la propia ideología y convicciones sin imposición

---

[61] Trabajos Parlamentarios, volumen III, pp. 3315-3317.

[62] STC 86/1985 de 10 de julio Sala Segunda, recurso. 193/1985. Fundamento jurídico tercero. Disponible en *BOE* número 194, miércoles 14 de agosto 1985. «La estrecha conexión de estos preceptos (los diez apartados del art. 27) derivada de la unidad de su objeto, autoriza hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso el derecho de todos a la educación, utilizando como expresión omnicomprensiva la que el mencionado artículo emplea como fórmula preliminar».

[63] Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la ONU, el 10 de diciembre de 1948, artículo 26.3 «Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación, que habrá de darse a sus hijos».

[64] Artículo 2 del Protocolo número 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: «A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas».

del Estado. Alentando al mismo tiempo, la garantía de una educación de calidad para quienes opten por la pública:

> «Este Grupo se felicita por el reconocimiento explícito de la libertad de enseñanza en los frontispicios del artículo 25, y que para nosotros dibuja de cara al futuro el paisaje vital de una sociedad libre, democrática, justa y respetuosa.
>
> Unión de Centro Democrático desea la libertad de enseñanza de todos y para todos; sabe que la educación implica una ideología y una axiología, pero precisamente porque no quiere que haya una ideología y una axiología, la del Estado.
>
> Espero que esta defensa de la libertad de enseñanza privada, sea también una afirmación rotunda de la preocupación del Estado por la enseñanza pública»[65].

El Sr. Escudero apostaba por la libertad de enseñanza y la coexistencia entre escuela pública y privada. Siendo varias las razones que podemos esgrimir a favor de este planteamiento: 1) mejora la calidad de la enseñanza, ya que surge una sana esfera de competitividad entre ellas; 2) El monopolio de la escuela por parte del Estado cercena el espíritu de creatividad fundamental en la educación; 3) La enseñanza no pública, aun subvencionada resulta más barata para el Estado ya que suele tener mejor administración y mayor control de los gastos. En teoría ello también puede ocurrir en la enseñanza estatal, pero la realidad es que no sucede[66].

Para el Sr. Xirinacs Damians de Entesa dels Catalans, la libertad de enseñanza es una forma de discriminar a los menos favorecidos económicamente y propuso que para garantizar la igualdad, el control al centro educativo sea ejercido por el Estado. Asimismo, se opuso al apoyo financiero de los colegios católicos que, aunque les reconoce la labor ejercida, son un obstáculo a una escuela democrática:

> «Los defensores de la escuela privada no quieren libertad de enseñanza. Quieren libertad de enseñanza para los económicamente fuertes, que es la cosa más antidemocrática y contraria a la libertad que pensar se pueda. Quieren escuelas de "aparheid", escuelas de clase dominante, bien separaditos de la chusma y encima, pagadas por todos. La enseñanza es algo demasiado fundamental para que los ricos y poderosos la manipulen a su gusto. Es uno de los instrumentos de dominación ideológica más importantes. No puede quedar en manos de unos pocos.

---

[65] Trabajos Parlamentarios, volumen III, p. 3320.

[66] Ortiz Díaz, José, *La Libertad de enseñanza...,* cit., pp. 60-61.

> La única garantía de que la enseñanza sea libre e igual para todos es que sea controlada socialmente y no quede este control, especialmente por vía económica en manos privadas. El control será ejercido por vía de los representantes elegidos directamente por el pueblo.
>
> Una vez más las escuelas católicas privadas se aferran a una situación de ventaja. Sin negar los esfuerzos realizados en el plano de la educación y en el intento de educar también a las clases económicamente más débiles, ahora, como siempre, el conjunto de acciones en defensa de las escuelas católicas es un freno a la democratización de la enseñanza»[67].

En contra de lo que piensa el señor Damians, la enseñanza privada no es solamente para los más privilegiados. Sí lo será, cuando los padres solo puedan elegir pagando. La verdadera libertad de enseñanza es aquella por la que, con independencia de sus recursos económicos, pueden escoger. Por el contrario, si no existiesen esos otros centros, no podríamos hablar de esta libertad porque todos estarían abocados a un planteamiento de la escuela estatal y neutra, donde el económicamente débil no podría pagarla frente al rico que sí lo haría[68]. Además, personas no partidarias de la enseñanza privada, ni de la confesionalidad de la escuela, eligen para sus hijos una concreta escuela confesional privada, poniendo de manifiesto que en la elección del centro privado predomina el criterio de calidad de la enseñanza sobre el de la orientación ideológica del centro[69]. Por otro lado, el Estado totalitario utiliza la escuela para transmitir sus convicciones o valores, el democrático debe ser neutral ante las distintas opciones filosóficas o educativas integrantes en la amplitud de la Constitución. La soberanía popular no avala el menoscabo de los derechos fundamentales[70]. El planteamiento del senador respecto a las escuelas católicas es sesgado porque por razones diversas, la Iglesia católica siempre desempeñó un papel relevante en la educación de este país y es difícil juzgar de forma simplificada su esfuerzo educativo. Junto a enormes logros se han encontrado abusos flagrantes, pero es natural que en los siglos XIX y XX españoles se presenciaran luces y sombras sobre la enseñanza con la Iglesia como protagonista. A pesar de todo ello, no se le puede restar su mérito en ser pionera en la educación de diversas generaciones cuando el Estado estaba más

---

[67] Trabajos Parlamentarios, volumen III, pp. 3321-3323.

[68] Acción Familiar, *Por la LODE hacia un nuevo modelo educativo,* disponible en: accionfamiliar@accionfamiliar.org (fecha de consulta: 03/01/2025).

[69] Ferrer Ortiz, Javier, «La enseñanza...»,cit., pp. 168-169.

[70] Otero Novas, José Manuel, *Nuestra Democracia...,* cit., pp. 93-96.

preocupado en otros menesteres y no la contemplaba como una apuesta de futuro[71].

El Sr. Gamboa Sánchez-Barcaiztegui, del Grupo Mixto, miembro del partido de Defensa Nacional, era favorable a reconocer la libertad de enseñanza como un derecho más amplio que la elección de formación religiosa y moral:

> «Tan solo citaré reiterando como fundamento de esta enmienda la conveniencia de recoger expresamente el contenido de la libertad de enseñanza en el texto constitucional.
>
> El derecho preferente de los padres en la educación de sus hijos no queda suficientemente garantizado con el reconocimiento de su libertad de elección de la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones, que podría fácilmente intentar eludirse concretándola en el simple derecho a que sus hijos recibiesen un número reducido de clases, impartidas por un profesor o sacerdote sobre la religión elegida, ello dentro de esta hipótesis de una enseñanza laica o incluso contraria a esas convicciones religiosas»[72].

En efecto, tal y como dice este senador, la verdadera libertad de enseñanza es el derecho de los padres a optar por una educación integral para sus hijos acorde con sus ideas y convicciones. No solamente decidir si quieren o no cursar religión, o recibir una instrucción carente de valores. Es por lo que, el Arzobispado de Zaragoza en uno de sus comunicados afirmaba que «los niños y adolescentes acuden a los centros escolares no solo para adquirir una formación científica y unos hábitos intelectuales según los distintos campos del saber, sino también para aprender a orientarse en su vida individual y social»[73].

La Sra. Begué Cantón, nombrada senadora por designación real, mostró su conformidad con financiar los colegios privados, pero siempre que cumplan la función de escolarizar a todos los niños. Constituyendo una labor de utilidad social, más que un derecho fundamental a elegir colegio:

> «El apoyo financiero con fondos públicos a la enseñanza privada está justificado en tanto en cuanto ésta cumpla una función de carácter social y no por el hecho de ser una empresa privada.
>
> Habría que conceder prioridad a la enseñanza básica y los sectores o regiones más necesitados. Por otra parte, creemos que serviría de estímulo para que la iniciativa privada no se orientara a la duplicación de centros en las zonas más

---

71 *Ibidem,* p. 50.

72 Trabajos Parlamentarios, volumen IIII, p. 3328.

73 Arzobispado de Zaragoza, *La enseñanza religiosa escolar...,* cit., p. 7.

> desfavorecidas, sino que tendiera a colaborar con las instituciones docentes del Estado en la solución grave y urgente del problema de escolarización que hoy está planteado.
>
> El texto resulta insuficiente, es preciso asegurar que en cualquier caso la distribución de fondos responderá a criterios de utilidad social»[74].

No nos mostramos del todo conformes con la Sra. Begué, porque a nuestro juicio, el principal baluarte de la libertad de enseñanza es que los padres puedan elegir el modelo educativo que quieren para sus hijos y, es cierto, que con ello también se cumple de forma complementaria con una función social, pero, lo prioritario es lo primero y lo secundario lo segundo. Pero estamos de acuerdo en que la educación es un valor muy importante para cada individuo, y lo es también respecto de la aportación que el sujeto pueda llegar a realizar a la sociedad. Por ello, el Estado debe apoyarla y concederle prioridad en su financiación, disminuyendo partidas dirigidas a otros asuntos y destinándolas a ésta, de manera equitativa a centros públicos y privados; coexistiendo en la medida en que la sociedad los demande[75].

3.3 **Debate a la totalidad en el Pleno del Senado**

En este apartado veremos la última fase del debate parlamentario, donde los senadores siguen manteniendo desencuentros y reencuentros sobre el artículo 27.1, pero sin que cambie el significado literal del precepto. Comienza el debate el Sr. Cacharro Pardo del Grupo Mixto, quién manifestó que la escuela debía reflejar la sociedad a la que sirve y el Estado acogería esta pluralidad subvencionando los centros privados si cumplían con los requisitos establecidos:

> «En el artículo 27 se proclama el derecho y el deber a educar que tienen todos los españoles. El sistema educativo constituye un medio para la reforma social, pero sin olvidar que también debe reflejar la naturaleza de la propia sociedad a la que sirve. No puedo tampoco dejar de reconocer los aspectos positivos que se ofrecen en la redacción actual, pero también cuestiones poco claras como la que se refiere a la financiación de la enseñanza, pues bien, se establece el principio de gratuidad para la Educación General Básica, sin embargo, en el

---

74 Trabajos Parlamentarios, volumen III, p. 3339.

75 Otero Novas, José Manuel, *Nuestra Democracia...,* cit., p. 101.

> apartado 9 se dice que los poderes públicos ayudaran a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. Pues bien, entiendo que la ayuda que los poderes públicos pueden dispensar a los centros será igual para todos los centros que cumplan tales condiciones y exigencias y se encuentren homologados. Son fondos públicos que deben destinarse a la financiación de la educación, cualesquiera que sean los centros en que se imparta, siempre que cumplan las condiciones debidas»[76].

Realmente, la consideración de la enseñanza básica como obligatoria implica necesariamente su gratuidad porque, aunque parezca paradójico, es consecuencia de la consideración de la libertad como fundamento de Estado, ya que se presume que las posibilidades del niño de ser libre dependen del desarrollo de su personalidad[77]. Además, está de acuerdo con lo dispuesto en los textos internacionales en materia de derechos humanos[78]. En consonancia con el Sr. Cacharro, se establecen las ayudas de forma imperativa creando un derecho, siempre que «se reúnan los requisitos que la ley establezca». Para los niveles gratuitos de enseñanza de los centros privados lo exige la propia lógica del sistema, la justicia y la libertad para elegir. Pero a nuestro juicio, la redacción del artículo 27.9 donde se utiliza el término «ayuda» resulta en parte incorrecta y contradictoria con la empleada en el párrafo 4 dónde se señala que la enseñanza básica es gratuita. Al ser obligatoria, debe sostenerse su costo íntegramente y no meramente ayudarla[79].

Para el Sr. Gracia Navarro del Partido Socialista, el artículo 27.1 defendía el derecho a la educación, significado en suficientes plazas en centros públicos para cubrir toda la demanda. Asimismo, la libertad de enseñanza era entendida de forma amplia, al incluir el derecho de los padres a elegir la educación de sus

---

[76] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4438-4440.

[77] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación...,* cit., pp. 46-47.

[78] Así lo especifican el artículo 26 de la Declaración Universal de derechos Humanos cuando señala «la educación debe ser gratuita, al menos en lo que concierne a la enseñanza elemental y fundamental» y el artículo 13 del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales en su apartado 2.a) especifica con claridad que los Estados partes se comprometen a que la enseñanza primaria sea obligatoria y asequible a todos gratuitamente. En este apartado, aunque no se apunta la obligación de gratuidad, sí que se recomienda que los poderes públicos deben también hacer accesible los niveles superiores del sistema educativo. Incluso, se añade la exigencia de una implantación progresiva de la gratuidad (Martínez de Pisón, J., *El derecho a la educación...,* cit., p. 144).

[79] Ortiz Díaz, José, *La libertad de enseñanza...,* cit., p. 258.

hijos, la libertad de cátedra del profesor y el respeto a las propias convicciones de los alumnos:

> «Nosotros creemos, en primer lugar, que hay un principio fundamental que preside el artículo: la libertad de enseñanza, este es un principio que nosotros entendemos en un triple sentido: en primer lugar, la libertad de elegir el tipo de educación que corresponde a los padres; en segundo lugar, la libertad de cátedra, que corresponde al profesor; en tercer lugar, la libertad de respeto a las propias convicciones, que corresponde a los alumnos. Otro aspecto que recoge el texto es el derecho a la educación, derecho que no solo se reconoce, sino que también se garantiza, y esta garantía se realiza a través, dice el texto, de una programación, que supone la garantía por parte de los poderes públicos de que el número de plazas escolares sea suficiente para la satisfacción y el acabamiento de este derecho»[80].

Nos mostramos en desacuerdo con el Sr. Gracia, porque la educación y la libertad de enseñanza son derechos fundamentales conexionados e igual de importantes, y no compartimentos estancos como los considera este senador. Es por lo que el artículo 27.1 abandona el concepto clásico de la educación, como un tema asistencial configurado por el legislador o asumido por la Administración de forma discrecional, para pasar a ser «un derecho subjetivo de prestación exigible frente a los poderes públicos, sin que ello prejuzgue el modelo educativo general ni menoscabe necesariamente el derecho a la libertad de enseñanza»[81].

El Sr. Xirinacs Damians del Grupo Mixto, consideraba la libertad de enseñanza discriminatoria porque suponía un agravio a los más desfavorecidos. Según su criterio, la escuela debía ser laica y neutra y solo transmitiría información, no convicciones ni creencias:

> «Todos tienen derecho a la educación, mi enmienda añade en condiciones de igualdad. Afirmar la libertad de enseñanza da la posibilidad de que se eduquen a su manera y a su gusto los que tienen dinero, y los pobres tendrán que ir a escuelas estatales, y entonces la escuela privada se convierte en un "apartheid" clasista, en un instrumento de dominación ideológica que programa unos niños para toda la vida en un sentido determinado apartados de los otros niños. Por consiguiente, me parece que el tema de la igualdad es importantísimo que conste como un punto esencial en este primer apartado. El apartado 11, dice: La escuela será laica, es otra forma de afirmar la neutralidad; que no se use para la trans-

[80] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4440-4441.

[81] Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación...*, cit., p. 37.

> misión programada de convicciones y creencias, sino solo para información de la historia de las condiciones y creencias de la humanidad»[82].

Es cierto que, los sectores más conservadores han defendido tradicionalmente la libertad de enseñanza, frente a los más progresistas que han abanderado el derecho a la educación como el medio para la institucionalización de un servicio educativo público. Si se quiere cumplir con el precepto constitucional, el fin de la educación es lograr el «pleno desarrollo de la personalidad humana» y, deberá estar, en contra de la opinión del Sr. Damians, impregnada de valores. Solo que éstos no deben identificarse únicamente con los de una confesión, sino que pueden ser de otra clase, pedagógicos, educativos, etc.,[83]. Asimismo, estas consideraciones están de acuerdo con las declaraciones del TC en su sentencia de 13 de febrero de 1981, donde indica que la proyección de los valores y principios constitucionales sobre las instituciones públicas y los centros docentes obliga a una neutralidad ideológica[84]. Lo cual no impide que la función de la educación sea la transmisión de los valores compartidos por los padres, siempre y cuando sean compatibles con los principios constitucionales, entre otros, la libertad, la igualdad, justicia y pluralismo político[85].

Para el Sr. Martínez Fuertes, del Partido Socialista, la libertad de enseñanza era la posibilidad de los padres de elegir la educación para sus hijos y el derecho de los centros de ofertar su ideario:

> «El artículo, hoy 27 regula el derecho a la educación, comprende el reconocimiento de los derechos humanos a la educación y a la libertad de enseñanza. La libertad de enseñanza consiste, por una parte, en la facultad de los padres

---

[82] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4442-4443.

[83] Martínez de Pisón, José María, *El derecho a la educación...,* cit., pp. 148-151.

[84] STC 5/1981, de 13 de febrero FJ n.º 9 «En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. Esta neutralidad [...] es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente [...] impone a los docentes renunciar a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzados por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita».

[85] STC 5/1981, de 13 de febrero FJ n.º 8 «[...] respeto a los principios constitucionales, como los del Título Preliminar de la Constitución [...] la enseñanza ha de servir determinados valores (principios democráticos de convivencia, etc.) que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva».

> de escoger la educación de sus hijos, y por otra en el derecho de los centros de programar los contenidos y utilizar la metodología que estimen conveniente. En definitiva, esta libertad ampara tanto la de escoger la clase de educación, como la libertad pedagógica de ofrecerla»[86].

Sin duda, en consonancia con el Sr. Fuertes, el derecho intrínseco de la libertad de enseñanza, consiste en que los padres escojan libremente el modelo de educación que deseen para sus hijos, porque tienen la obligación de educarlos. Por tanto, para que la elección de centro se realice con las debidas garantías, es necesario que cada colegio posea su «ideario educativo». Este recoge los principios fundamentales y criterios orientativos de la labor pedagógica y educativa, para ser cumplido por el centro, profesores y alumnos[87]:

> «El ideario puede ser considerado en gran medida, aunque no sólo, como punto de convergencia que posibilita el ejercicio del derecho de creación de centros y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos, poniendo en conexión oferta y demanda educativa. Asimismo, la STC 5/1981, pone de manifiesto que el derecho de los titulares de centros privados a establecer un ideario propio, con los límites establecidos en el artículo 27.2 CE a los que más tarde se hará alusión, forma parte de la libertad de creación de centros en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a estos de un carácter u orientación propios. Esta especificidad explica la garantía constitucional de creación de centros docentes que, en otro caso, no sería más que una expresión concreta del principio de libertad de empresa que también la Constitución consagra»[88].

El Sr. Gamboa Sánchez-Barcaiztegui del Grupo Mixto, apostaba por el concepto de libertad de enseñanza amparada por los Tratados Internacionales entendida en un sentido amplio, como la posibilidad de los padres de elegir colegio para sus hijos, ideario, sea religioso, moral o de otra índole y centro público o privado:

> «España viene obligada al cumplimiento de los tratados internacionales por ella ratificados y, por tanto, garantiza la libertad de enseñanza conforme establecen dichos tratados, concretada básicamente en la elección del tipo de en-

---

86 Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4444-4445.

87 ORTÍZ DÍAZ, José, *La libertad de enseñanza...,* cit., pp. 30-34.

88 STC, Pleno, 31/2018, de 10 de abril. Recurso de inconstitucionalidad 1406-2014, FJ n.º 4.

> señanza, de la formación religiosa y moral y de centros de enseñanza públicos o privados»[89].

En efecto, de acuerdo con el Sr. Gamboa, la interpretación de los derechos fundamentales y libertades recogidas en la Constitución serán conformes a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los tratados y acuerdos internacionales[90]. La intencionalidad de la introducción de esta frase en la Constitución fue la de disipar toda duda sobre la interpretación de los derechos a la educación y a la libertad de enseñanza recogidos en el artículo 27[91].

La Sra. Fernández-Galiano, de Unión de Centro Democrático, estaba conforme con el artículo 27 en su conjunto y en particular con el concepto de libertad de enseñanza que transmitía:

> «La Unión de Centro Democrático, en cuyo nombre hablo, entiende que el artículo 27 satisface suficientemente, no solo su propia ideología, sino también las legítimas aspiraciones del pueblo español, porque no sólo se entroniza en él y se consagra el principio de libertad de enseñanza, sino que además, a lo largo de los diez números que lo integran, se va desgranando ese principio en una serie de consideraciones y consecuencias dentro de los cuales creemos ver esa situación de equilibrio, de ponderación y de centro, que es, en definitiva, lo que nos ha caracterizado siempre»[92].

---

[89] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4445-4447.

[90] Artículo 10.2 Constitución española. «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

[91] Introducción en el Senado del número 2 del artículo 10 (Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación ...,* cit., pp. 24-25). La izquierda, no podía oponerse frontalmente al artículo 10.2 por razones políticas, por coherencia con lo establecido en el artículo 96.1, como, incluso, por razones ideológicas si se excluye precisamente al ámbito educativo. Se opuso con argumentos de índole técnico-jurídica (intervención del senador Sainz de Varanda en la Comisión Constitucional del Senado. *Vid.* «Educación y Constitución», selección de textos de Damian Traveso, Juan, vol. I, Ministerio de Educación y Ciencia, 1978, pp. 238 y ss.). Este artículo es resultado del complejo compromiso que las fuerzas políticas mayoritarias alcanzaron en el periodo constituyente y fue introducido por iniciativa de UCD como garantía frente a una lectura restrictiva de la libertad de enseñanza y de la libertad de crear centros docentes privados. A la postre, su virtualidad se extiende más allá de los derechos educativos para proyectarse sobre todo el esquema de los derechos y libertades fundamentales (Martínez de Pisón, José María, *El derecho a la educación...,* cit., p. 119).

[92] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4450-4451.

La libertad de enseñanza es tan compleja que se polariza en variadas matizaciones de una misma libertad (quizá es lo que esta senadora ha querido transmitir con estas afirmaciones). Algunas, pueden considerarse internas o «ad intra» como la de cátedra y participación en el centro y otras externas o «ad extra». Además, unas son libertades personales, de los alumnos, padres, profesores y de las familias y otras del propio centro, de carácter institucional y de sentido principalmente social o comunitario en favor de los grupos sociales[93].

La Sra. Landaburu González, del Grupo Parlamentario Mixto, consagraba el concepto de libertad de enseñanza dentro de los límites constitucionales:

> «Esta Constitución para que sea para todos debe garantizar a todos, el ejercicio de la libertad de enseñanza como base de pluralismo, tiene que garantizar a todos, la posibilidad de elección del tipo de enseñanza para sus hijos. Eso sí, repito, dentro del respeto a lo establecido en esta Constitución»[94].

En verdad, de acuerdo con la Sra. Landaburu, la Constitución propugna como valor superior del Ordenamiento jurídico del Estado la Libertad de enseñanza[95], que tutela y garantiza a través de su articulado. En este contexto deben entenderse y ser ejercidos los derechos educativos de los padres y las familias[96].

El Sr. Osorio García, del Grupo Parlamentario Independiente, apostó por la colaboración entre centro subvencionado y Estado. En ningún caso esta relación se plasmaría en intervención:

> «La tarea educativa es tanto más eficaz cuanto más autónoma y esta autonomía rechaza la injerencia excesiva del poder público, aunque también la

---

[93] La libertad de enseñanza comprende: 1) escoger modelo o tipo de educación y el derecho a elegir el centro que se prefiera; 2) el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa o moral que deseen; 3) fundar centros docentes a todos los niveles, incluido el universitario y el derecho a que tales centros sean reconocidos como prestadores de un servicio de interés social, siempre que reúnan las condiciones objetivas fijadas por ley; 4) el derecho de dirigirlos, gestionarlos y seleccionar sus respectivos profesores; 5) la libertad y el derecho de establecer un ideario y proyecto educativo para el centro; 6) el derecho de los profesores, padres y en su caso alumnos, a participar en la gestión de los centros; 7) la libertad de cátedra respetando el ideario del centro si lo hubiere y en todo caso, la conciencia y dignidad de los alumnos; 8) el derecho de las familias a percibir las pertinentes ayudas económicas de los poderes públicos para la educación de sus hijos o en su caso, el derecho a la gratuidad, para que la libertad de elegir centro resulte efectiva y no meramente formal (ORTIZ DÍAZ, José, *La libertad de enseñanza...,* cit., pp. 28-29).

[94] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4454-4455.

[95] Artículo 1 de la Constitución española: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

[96] ORTÍZ DÍAZ, JOSÉ, *La Libertad de Enseñanza...,* cit., p. 267.

> total independencia. ¿Cómo deben conjugarse el derecho de los padres y la autonomía educativa? Por la participación activa de los diversos sectores de la comunidad educativa en la orientación del centro docente. Todos aceptamos la participación de padres, alumnos, profesores y promotores, sin embargo, no podemos admitir la palabra "intervención". Los dos aspectos de mi voto particular, sobre la base de estos principios, son éstos: sustituir "todos los centros sostenidos" por "en los centros subvencionados". Por otra parte, sustituir "intervenir" por "colaborar"»[97].

Nos mostramos de acuerdo con el Sr. Osorio, porque se debe establecer un límite ante el «pluralismo» escolar interior del centro, sin interferencias o controles extraños, por el solo hecho de que perciban fondos públicos, como si fuera precio a una limosna y no a un servicio[98].

Para el Sr. Marías Aguilera, de Agrupación Independiente, el concepto de libertad de enseñanza debía englobar el poder de las personas que crean los centros a dirigirlos, solo así sería un concepto verdadero:

> «Mi voto particular se limita a pedir que vuelvan a introducirse en el artículo 27 las dos palabras "y dirigir", además de "crear centros docentes", si estas palabras faltan, quiere decir que existe el propósito más o menos remoto de negar ese derecho, significa un atentado a la libertad de enseñanza. Para mí la libertad de enseñanza es fundamental»[99].

En efecto, estamos conformes con el Sr. Marías en que, el derecho de los padres e instituciones a dirigir y gestionar centros docentes constituye un aspecto imprescindible de un modelo educativo integral reflejado en la libertad de enseñanza. Sino podría darse un contrasentido de que a los padres o a la institución que cree un centro docente, les llegue incluso por imposición estatal, un director contrario al ideario del colegio. Este derecho, comprende lo que se denomina como «autonomía pedagógica y funcional del centro»[100], «el ideario o carácter propio "se refiere a aquellos aspectos fundamentales [ideológicos, religiosos, pedagógicos] que caracterizan y definen la forma de impartir la enseñanza en un centro

---

[97] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4455-4457.

[98] López Medel Jesús, *Libertad de enseñanza, Derecho a la educación y autogestión,* Fragua, Zaragoza 1984, p. 38.

[99] Trabajos Parlamentarios, volumen IV, pp. 4460-4461.

[100] El derecho de elegir centro quedaría muy vulnerado o mermado si la opción se redujera a escoger entre escuelas de titularidad no estatal, pero intervenida fuertemente por el Estado y que al carecer de la adecuada autonomía pedagógica no pudieran realizar el proyecto educativo de su ideario (Ortiz Díaz, José, *La libertad de Enseñanza...,* cit., p. 46.

educativo, que le diferencian de los demás centros, y que informan a los padres a la hora de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, contribuyendo con ello al pluralismo externo de centros docentes»[101]. Asimismo, el artículo 13.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales apuesta por la libertad de particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, siempre que se respeten unos principios[102].

4. CONCLUSIÓN FINAL

El artículo 27 pasará a la historia de nuestra Constitución y de la educación como fruto de un consenso que no se debatió lo suficiente. Remite su desarrollo a regulaciones futuras de leyes o reglamentos, relegando a una especie de cheque en blanco, al poder legislativo o a la normativa de la Administración[103]. Su ambigüedad fue debida a que el artículo nació viciado porque no se discutió y en democracia las cosas deben hacerse mejor o peor, pero deben hablarse[104].

Al pueblo español, no se le informó sobre una cuestión fundamental para la educación y el porvenir de sus hijos. En poco tiempo, se discutió un tema vital para el futuro, estando ausente casi todo el Gobierno[105]. Hubiese sido ne-

---

101 PALOMINO LOZANO, Rafael, *Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado,* 9.ª ed., Universidad Complutense, Madrid, 2025, p. 155.

102 Artículo 13.4 PIDESyC aprobado por Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por España el 30 de abril de 1977, afirma: «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 principales enunciados en el párrafo 1 y de que la educación en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescribe el Estado».

103 ORTIZ DÍAZ, José, *La libertad de Enseñanza...,* cit., pp. 237-264.

104 «Las diferencias entre los distintos grupos parlamentarios y el Partido Socialista se resolvieron extraparlamentariamente, materializándose en una reunión que se celebró en un restaurante de Madrid y en la que, según la prensa, estaban presentes el Vicepresidente Segundo del Gobierno, señor Abril Martorell, y los diputados de UCD, señores Pérez Llorca y Arias Salgado, así como los diputados socialistas señores Guerra Múgica, Gómez Llorente y Peces-Barba. Como consecuencia de este pacto que es llamado «consenso constitucional» y "del consenso habido entre UCD y el PSOE se da una nueva redacción al artículo correspondiente al derecho a la Educación"». Hasta aquí la cita oficiosa. «Las cosas pueden hacerse mejor o peor, pero deben discutirse. Es el principio rector de la democracia [...] No se puede por una cena de cinco o seis tenedores, llegar a tal "consenso" que el tema se hurte a la propia discusión. Los tenedores vienen bien para la lechuga o la aceituna, como para hacer el aperitivo y hasta es bueno que se usen. Pero lo que ni siquiera "plásticamente" puede llegarse es a negar para la historia y para el pueblo el contenido y la forma de la discusión» (LÓPEZ MEDEL, Jesús, *Un proceso educativo...,* cit., pp. 76-77).

105 *Ibidem,* p. 90.

cesario haber mantenido un debate nacional, abierto y claro entre todas las fuerzas políticas, sociales e institucionales, para ver que se quería, que la política estuviese al servicio de la educación o a la inversa. Al haberse establecido un consenso sobre el asunto en las Cortes y redactado el artículo 27 de forma tan deliberadamente confusa, dejando a merced de los poderes públicos la ejecución de la propia ambigüedad, hace todavía más exigente esta discusión[106].

El debate parlamentario del artículo 27, tanto en el Congreso como en el Senado, finalizó sin tener puntos de encuentro entre los parlamentarios. Los partidos tenían ideas diferentes de lo que significaba la libertad de enseñanza. Para los más moderados suponía el derecho de los padres a elegir colegio e ideario, sin embargo, para los más radicales significaba una forma de discriminar a los más desfavorecidos y apostaban por una escuela neutra, plural y autogestionaria. Pero el gran problema que planteaba este asunto y donde realmente existió, y actualmente existe, un disentimiento mayor ha sido en la financiación. Porque los primeros aducían que un verdadero derecho a elegir implicaba que el Estado subvencionase de igual forma a los centros privados y a los públicos. Así los niños de diferentes estratos sociales tendrían las mismas oportunidades y el asunto económico no tendría que ser un impedimento para su educación. Sin embargo, los segundos pensaban que el dinero público no estaba para financiar colegios privados, sino que la educación tenía que ser un servicio público. Estas posturas tan alejadas se materializaron en una pugna entre, una visión de la enseñanza más relacionada con el derecho a la educación, que comprendía: gratuidad, programación, oferta de plazas, etc., y otra percepción más liberal en consonancia con la libertad de enseñanza 108 108, que parte del convencimiento de que «en una sociedad pluralista (...) la transmisión de creencias y modelos de conducta no es asunto en que deban inmiscuirse los poderes públicos. De lo contrario, se correría el riesgo de abrir la puerta a una sociedad progresivamente uniforme y, sobre todo, dirigida»[107].

La libertad de enseñanza es un asunto pendiente en España respecto de otros países europeos donde ya está implantada y, paradójicamente han llegado a un pacto educativo. No queremos decir que sea exactamente, causa—consecuencia, pero sí es cierto que, si este escollo se resolviese, existirían más posibilidades de que surgiese la voluntad de consenso. Pero desde que se introdujo este artículo en la Constitución, se han sucedido ocho leyes orgánicas de edu-

---

[106] *Ibidem,* p. 121.

[107] Palomino Lozano, Rafael, *Manual Breve de Derecho Eclesiástico del Estado...,* cit., p. 146.

cación, alternadas según fuese el gobierno de turno. La voluntad de consenso ha estado muy alejada y, si nos centramos en los debates parlamentarios de las leyes orgánicas mencionadas, podemos decir que desde el gobierno de UCD al actual del PSOE, las posturas a lo largo de las diferentes legislaturas se han ido alejando cada vez más. Y la última de las leyes aprobadas, la LOMLOE, ha supuesto reducir la libertad de enseñanza a la mínima expresión. Los socialistas, a lo largo de toda la historia, han seguido la máxima de intentar dirigir la escuela. Están convencidos del lado correcto de su moral y que la forma de educar del Estado, siempre que lo conformen ellos, es la mejor para los hijos de los demás. Todas estas cuestiones son marcas indelebles de su ideología y que han plasmado con claridad a lo largo de todo el debate parlamentario. Por lo que, ante este panorama, parece un ideal inalcanzable que se acerquen y cohesionen posturas que estén de acuerdo en lograr el mayor reto en educación de los últimos años en la historia de nuestro país.