

# DERECHO A LA EDUCACIÓN



¿QUÉ ES “BOLONIA”?

EDUCAR EN LIBERTAD

¿ENSEÑAR O EDUCAR?

EDUCACIÓN EN VALORES

LA EDUCACIÓN DIFERENCIADA

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

FAMILIAS Y PROFESORES, EN EL MISMO BARCO  
CENTROS PÚBLICOS Y CENTROS PRIVADOS DE  
ENSEÑANZA

LOS COLEGIOS CONCERTADOS Y EL ACCESO AL  
CONCIERTO DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN  
DIFERENCIADA

**Comisión Deontológica de Juristas  
Padres del Colegio Retamar**

# DERECHO A LA EDUCACIÓN

COMISIÓN DEONTOLÓGICA DE JURISTAS  
PADRES DEL COLEGIO RETAMAR

© Los trabajos pertenecen a sus autores. Queda prohibida su reproducción por cualquier medio sin autorización escrita de los propietarios.

Las opiniones vertidas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores, y no representan la opinión del Colegio ni de ninguna otra institución.

Edita: Departamento de Publicaciones del Colegio Retamar.  
c/ Pajares 22. 28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid).  
Correo electrónico: publicaciones@retamail.com.  
www.retamar.com.

Imprime: Gráficas De Diego. Camino de Hormigueras 180, nave 15. 28031 MADRID

## SUMARIO

PRESENTACIÓN .....	5
I. CENTROS PÚBLICOS Y CENTROS PRIVADOS DE ENSEÑANZA .....	7
POR RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ	
II. EDUCACIÓN EN VALORES .....	17
POR JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTERO	
III. EDUCAR EN LIBERTAD .....	22
POR JOSÉ LUIS VIADA RUBIO	
IV. ¿ENSEÑAR O EDUCAR? .....	26
POR IGNACIO MALDONADO RAMOS	
V. FAMILIAS Y PROFESORES, EN EL MISMO BARCO .....	29
POR CESÁREO GUERRA GALI	
VI. LA EDUCACIÓN DIFERENCIADA .....	32
POR EDUARDO DE URBANO CASTRILLO	
VII. LOS COLEGIOS CONCERTADOS Y EL ACCESO AL CONCIERTO DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN DIFERENCIADA .....	37
POR RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ	
VIII. ¿QUÉ ES “BOLONIA”? .....	46
POR JOSÉ CARLOS GONZÁLEZ	
IX. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA .....	55
POR JOSÉ MARÍA PUYOL	



# PRESENTACIÓN

La Comisión Deontológica de Juristas, Padres del Colegio Retamar presenta, en esta ocasión, un tema cuya importancia resulta innecesario ponderar: el derecho a la educación.

Recogido en el artículo 27 de la Constitución, este multifacético derecho con rango de derecho fundamental de la persona, comporta numerosas cuestiones que resulta imposible abordar en una publicación como ésta.

Sin embargo, hemos querido ofrecer un ramillete de temas que consideramos muy sugerentes y sobre los que se habla y discrepa en muchos ámbitos de nuestra sociedad. Por ello, hemos preparado dos grupos de aportaciones: uno sobre la educación en sus diversas manifestaciones y otro sobre la enseñanza colegiada y universitaria. De ese modo, tratamos desde las cuestiones básicas a las organizativas, adentrándonos finalmente en el mundo de la Universidad, donde la autonomía universitaria y Bolonia representan la actualidad del fenómeno educativo en su nivel superior.

De igual modo, no faltan las referencias a autores y personajes de relieve relacionados con la educación y contamos con un trabajo específico sobre la doctrina de la Iglesia en esta materia.

Esperamos que este nuevo trabajo, en la línea de las publicaciones anteriores, suscite interés y proporcione ideas y argumentos para el conocimiento y defensa de un derecho tan esencial para la formación de la persona y la sociedad en su conjunto.

Abril de 2015

Eduardo de Urbano Castrillo  
Coordinador



# I. CENTROS PÚBLICOS Y CENTROS PRIVADOS DE ENSEÑANZA

RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ  
PROFESOR TITULAR DE UNIVERSIDAD  
LETRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## I.- CENTROS DOCENTES PÚBLICOS, PRIVADOS Y CONCERTADOS EN ESPAÑA

En cuanto a su titularidad, los centros escolares pueden ser públicos o privados, según que los promueva una Administración pública o una persona privada, ya sea física o jurídica. Si ese criterio se combina con el de la financiación, da lugar a la triple distinción entre centros privados con financiación privada, centros privados con financiación pública (conocidos como *centros concertados*, dado que esa financiación se concreta en un concierto educativo de la administración con el centro) y *centros públicos*, evidentemente con financiación pública. Los dos últimos grupos son englobados dentro de la categoría de *centros sostenidos con fondos públicos*, que utiliza la misma Constitución española, y que se opondría al de centros sostenidos puramente con fondos privados, que son una pequeña parte del total del sistema educativo.

Nótese que a efectos legales no hay por tanto una categoría de centros de financiación mixta o público-

privada, aunque en la práctica sea común que los centros concertados requieran ciertas aportaciones de las familias por conceptos complementarios de las enseñanzas regladas obligatorias, que son fruto de una contradicción insalvable: se prohíbe legalmente los pagos adicionales al concierto, para garantizar que la enseñanza sea gratuita, pero el concierto no es suficiente para cubrir todos los costes de la enseñanza. Ese desajuste genera una espiral que mantiene un delicado equilibrio: la enseñanza concertada es *barata* para la administración, que *mira para otro lado* en cuanto a ciertos cobros de cantidades adicionales a las familias de los centros concertados, y estas aceptan esa exigencia porque eso les permite llevar a sus hijos al centro privado de su elección sin tener que asumir el coste completo de la enseñanza.

En términos globales se puede decir que la enseñanza pública representa dos tercios del total de centros escolares en el ámbito no universitario (y agrupa en torno al 70% del total de alumnos), que es un porcentaje bastante inferior al de la media



Europea, donde el sector público supera el 85% del conjunto (por cierto que ese umbral sí se alcanza en España por la enseñanza pública en el nivel universitario respecto al número de alumnos). En cuanto al tercio restante, casi todo corresponde a los colegios concertados, es decir, a los centros privados sostenidos con fondos públicos, pues los privados no concertados sólo rondan el 4% del total. En este reparto hay apreciables diferencias por Comunidades Autónomas, ya que cada una de ellas tiene competencias para regular y gestionar el sistema educativo en su territorio y desarrollar una política educativa propia.

Pero hablar de centros públicos y centros privados de enseñanza va mucho más allá de constatar la distinta titularidad jurídica de los mismos y su régimen de financiación. Remite inmediatamente a la cuestión clave de la titularidad misma de la función educativa, es decir, a quién corresponde la tarea de educar y quién puede crear en consecuencia centros educativos para dar formación. La respuesta a esas preguntas exige proporcionar antes algunas claves sobre el concepto mismo de educación y la progresiva consolidación de los sistemas educativos estandarizados para la instrucción básica obligatoria de todos los miembros de la sociedad de los que hoy disponemos.

## **II.- ALGUNAS IDEAS PREVIAS. LA EDUCACIÓN DE LA PERSONA Y LA ESCUELA COMO CENTRO EDUCATIVO**

La educación es una tarea fundamental, ligada esencialmente a la persona humana y al desarrollo de una vida digna. El hombre y la mujer nacemos con una enorme potencialidad, pero somos *tabula rasa in qua nihil est scriptum*, como defendía ya Aristóteles frente al mundo de las ideas de Platón, y retomaría después el Aquinate para explicar cómo actúa el entendimiento humano. En efecto, venimos a este mundo sin conceptos o ideas innatas, las cuáles se irán formando precisamente a partir de la educación, la experiencia y la reflexión

personal. De ahí el valor esencial de la educación en la formación de la persona y de su identidad irrepetible. Por eso todas las declaraciones internacionales de derechos incluyen indefectiblemente el derecho a la educación como derecho humano fundamental, vinculándolo al libre desarrollo de la personalidad. La educación nos hace personas. A su vez, esa impronta personal que da la educación tiene un impacto social enorme y cuando se generaliza e intensifica se traduce en cohesión social y desarrollo.

Naturalmente esa educación abarca la integridad del sujeto y de sus facultades, y va desde lo más básico (aprender a alimentarse y a cuidar la higiene personal), hasta lo más avanzado a que se pueda llegar intelectualmente (comprender la teoría de la relatividad y la física de partículas), pasando por todo lo relativo a la interrelación con las demás personas (reglas de comportamiento social) y a la asimilación de valores personales y sociales (reglas de comportamiento ético y moral). Como se puede comprender es tan ingente esa tarea de formación y desarrollo personal que no se puede circunscribir a la instrucción que se recibe en los centros de enseñanza, aunque en ellos se realice una tarea fundamental, que podemos así calificar como auxiliar o complementaria. ¿Complementaria de qué? Complementaria del desarrollo fundamental de la persona que se produce de manera primordial en el entorno personal y familiar en que ésta nace, crece y se hace. La familia es, o debería ser, el marco natural en el que se desarrolla la existencia de una persona y en el que despliega sus capacidades intelectuales básicas, pero también su forma de ser y su afectividad, precisamente hasta que alcanza la madurez suficiente para conducir su vida en sociedad y formar a su vez un entorno familiar en el que dar continuidad a ese ciclo humano vital.

Esta extensión tan amplia de la educación, ligada a todas las dimensiones de la persona, conduce a considerar los centros de enseñanza, en todos sus tipos y niveles, como una herramienta esencial, pero complementaria, para la formación de las personas. Desde las escuelas naturales nacidas en torno a cualquier núcleo o asentamiento de población hasta

las más sofisticadas universidades. Es la sociedad misma la que ha generado esos centros de instrucción, que se han ido formalizando y estructurando en distintos niveles, desde los más básicos hasta los más especializados.

En su desarrollo histórico, el liderazgo de esta función ha sido ejercido por muy diversas instancias sociales, entre las cuales hay que destacar muy singularmente en Europa y América a la Iglesia en toda su amplitud (la jerarquía eclesiástica, los órdenes religiosos, e incluso miembros de la Iglesia a título individual), además de las propias municipalidades o comunidades de vecinos y de la nobleza.

Lo cierto es que a partir del siglo XIX el Estado mismo comienza a asumir esa responsabilidad, con una intensidad creciente, que se proyectaría en el Estado social de Derecho que cuajaría en el siglo XX. Las funciones tradicionales del Estado, circunscritas básicamente a la seguridad interna y externa, al cobro de impuestos y a la administración de justicia, dan paso a nuevas tareas de perfil social y asistencial, apoyadas en un poder público con mayor capacidad de gobierno efectivo del territorio y de intervención social y económica. Tanto a través de su legislación sobre instrucción pública como en su esfuerzo por ir universalizando de manera efectiva esa formación (en 1857 se establece por primera vez la escolarización obligatoria, aunque tardaría mucho en hacerse efectiva), en un entorno de crecimiento exponencial de la población, de revolución industrial y de transformación de la sociedad rural en urbana, el Estado tomará en buena medida el relevo de la Iglesia, despojada de sus privilegios históricos tras las revoluciones liberales en Europa y los procesos desamortizadores subsiguientes.

En consecuencia, el Estado asumirá la tarea de extender una red de centros de enseñanza que den cobertura al mayor porcentaje de población posible, y también de establecer una estructura general de las enseñanzas. De todas formas, el relevo aludido no es ni mucho menos completo (la Iglesia ha seguido manteniendo y promoviendo múltiples iniciativas educativas, tanto de atención a los más desfavore-

cidos como de prestigio y reconocido nivel social), sino sobre todo en cuanto al liderazgo y competencia sobre el sector de la educación, que se toma como tarea de responsabilidad pública.

El poder público ha alcanzado en los sistemas políticos contemporáneos altas cotas de intervencionismo e incluso de conformación social, de las cuales la educación no es un ejemplo menor. Uno de sus frutos es la universalización de la instrucción básica —cada vez más extensa—, su organización formal en una serie de niveles y contenidos, crecientemente complejos y estructurados, y el paralelo establecimiento de una obligación positiva de escolarización de la población joven, al menos durante un periodo de años (actualmente en España son 10 años de escolaridad, de los 6 a los 16 años de edad, según el art. 4.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación). Por todo ello la educación debe ser categorizada como un derecho-deber.

Es desde luego un derecho fundamental de la persona humana, vinculado a su dignidad para garantizar el libre desarrollo de la personalidad, pero es también a la vez una obligación, pues se considera que esa formación básica estructurada es irrenunciable, precisamente por el bien de la propia persona. Esas dos vertientes se plasman hoy bien en la configuración de la educación básica como obligatoria y gratuita a la vez, tal como establece la Constitución española (art. 27.4).

Toda esta evolución no altera el carácter integral de la educación de la persona para alcanzar su pleno desarrollo y ser capaz de desenvolverse en la sociedad, ni la atribución primordial de esta tarea a la familia como contexto natural de crecimiento de todo hombre y mujer en su camino hacia la madurez y el gobierno de su propia vida.

La regulación y estandarización del proceso educativo y el empeño de los poderes públicos por su universalización efectiva, que deben calificarse como un gran logro social, constituyen en realidad una imponente herramienta de apoyo y complemento de esa tarea más global que es la educación de la persona. Sin sustituir ni reemplazar la esfera

personal y familiar de desarrollo de la persona, el sistema educativo, cuyo diseño e implementación ha sido asumido como responsabilidad de los poderes públicos en los Estados contemporáneos, debe proporcionar los medios necesarios para que los niños y jóvenes reciban una instrucción adecuada a su capacidad intelectual y sus habilidades. Con ello se forja un gran elemento de justicia social, al servicio de la persona y de su igualdad de oportunidades en la promoción social.

En ese contexto, los centros educativos son el medio que utiliza la sociedad para impartir a las personas esa parte más formalizada o estructurada de su instrucción, que se enmarca en un proceso más global de formación de todo individuo en su esfera personal y familiar, al que está subordinado el sistema educativo en general.

Sobre esa base y con esos presupuestos, ya es posible abordar el sentido que tiene la existencia de centros docentes de carácter público y de carácter privado en todos los niveles educativos, e incluso la posibilidad misma de educar al margen de un centro educativo. El trabajo se cerrará con la referencia a la clave del sistema educativo: la posibilidad efectiva de elección de centro de enseñanza, público o privado, por parte de los interesados y sus familias.

### III.- LA EDUCACIÓN SIN ESCUELA: EL HOMESCHOOLING

Se conoce como *homeschooling* o *educación en casa* a la opción de los padres por educar directamente a sus hijos, abarcando concretamente la etapa de las enseñanzas regladas obligatorias, sin inscribirlos en ningún centro educativo. Se trata de una corriente que proviene de los países anglosajones, y que hoy puede ser facilitada por el acceso a las nuevas tecnologías y, por tanto, a materiales docentes de apoyo para que los padres sean también maestros. En todo caso, se trata de un fenómeno marginal, pues no es frecuente en nuestra sociedad que las familias puedan prestar esa atención tan extensa e intensa a sus hijos sin el apoyo de una escuela, y que aquéllas

no encuentren un centro adecuado al que puedan confiar la instrucción de sus hijos.

Sin duda este tipo de educación permite dar una atención personalizada y próxima a cada chico o chica, aunque se vienen planteando algunas objeciones a esta práctica, derivadas de la dificultad de garantizar la adquisición de los conocimientos previstos para cada etapa de desarrollo y de la posible marginación social a la que puedan conducir algunos abusos prácticos (los conflictos judiciales planteados al respecto están relacionados con frecuencia con casos de abandono familiar o de vinculación a sectas). Pero la *educación en casa* bien llevada puede ser perfectamente viable y en muchos países cuenta incluso con una regulación específica.

No es el caso de España, donde existe una obligación positiva de escolarización en centros homologados que no admite excepciones voluntarias, por lo que la práctica del *homeschooling* no es legalmente posible en nuestro país (cuestión distinta es que la prohibición legal se pueda orillar, precisamente gracias a las nuevas tecnologías, que permiten a las familias *regularizar* su situación adscribiéndose como *homeschoolers* en sistemas educativos extranjeros que sí admiten esa opción y, por tanto, la posibilidad de diplomarse al final de la etapa obligatoria para poder proseguir estudios superiores).

De hecho, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse al respecto hace pocos años, STC 133/2010, de 2 de diciembre, denegando el recurso de amparo de unos padres por entender, por un lado, que ninguna libertad constitucional (como el derecho a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, ni la libertad de enseñanza) daba cobertura a su pretendida facultad de elegir una educación al margen del sistema de escolarización obligatoria en centros homologados alegando motivos de orden pedagógico.

A la vez, el Tribunal deja claro que esa obligación no deriva directamente de la Constitución, sino que se trata de una legítima decisión del legislador de “una

de las posibles configuraciones del sistema entre las que aquél puede optar en ejercicio del margen de libre apreciación política que le corresponde”. En efecto, nuestras sucesivas leyes educativas son inequívocas en el establecimiento de una exigencia positiva de formación es una escuela homologada (por un periodo de 8 años desde 1964, que la LOGSE elevó en 1990 a 10 años, el cual se ha mantenido con la LOCE de 2002, la LOE de 2006 y la LOMCE de 2013). *Sensu contrario*, tampoco habría óbice constitucional a que el legislador abriera un cauce para esta práctica con las debidas garantías que aseguren a toda persona la recepción de la enseñanzas básicas, como ocurre ya hoy en los casos de imposibilidad física de acudir a un centro docente (niños en situación de itinerancia o de lejanía geográfica, por trabajar por ejemplo en circos o como músicos, o por desarrollar carreras deportivas de élite).

#### **IV.- LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS: LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y DE CREACIÓN DE CENTROS**

Partiendo de la obligatoriedad de la escolarización, en principio entre los 6 y los 16 años, y de la posibilidad de recibir educación infantil previa (entre 0 y 6 años) y educación postobligatoria (bachillerato o formación profesional), así como de optar a los niveles superiores (estudios universitarios, formación profesional de grado superior y enseñanzas especiales, como las artísticas o deportivas superiores), las familias y los interesados pueden en principio elegir libremente entre los centros disponibles que los imparten, los cuales pueden ser de iniciativa pública o privada, según que su titular sea una persona jurídico-pública (una Administración o institución pública, estatal, autonómica o local) o una persona privada (normalmente una persona jurídica, debido a la envergadura de la iniciativa y al carácter perdurable que se suele querer imprimir a estas iniciativas).

La creación y gestión de centros privados de enseñanza constituye un ejercicio inequívoco de una

libertad fundamental recogida en el núcleo duro de los derechos dotados de mayor reconocimiento y protección en nuestra Constitución. No se trata ya de la mera proyección de la libre iniciativa emprendedora de las personas, ni mucho menos de un remedio inevitable ante la oferta insuficiente de centros públicos para atender a toda la población a escolarizar, sino de un derecho vinculado a las libertades de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática. En efecto, la Constitución garantiza en su art. 27.1, junto al derecho a la educación de toda persona y al mismo nivel que éste, la libertad de enseñanza. Tal como expresó el Tribunal Constitucional, ya desde sus comienzos, en su sentencia 5/1981, de 13 de febrero, esta libertad puede ser entendida “como una proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones que también garantizan y protegen otros preceptos constitucionales (especialmente arts. 16.1 y 20.1 a)”.

En consecuencia, la libertad de enseñanza tiene como manifestación primaria la posibilidad de crear instituciones educativas y de asumir su efectiva dirección, que corresponde tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas (art. 27.6 CE), con las mínimas incompatibilidades que recoge el art. 21 LODE. Naturalmente, esa libertad no es absoluta, sino que debe ser respetuosa con los principios constitucionales (libertad, justicia, igualdad, pluralismo, unidad de España, convivencia democrática, respeto a los derechos fundamentales. . .) y debe conjugarse además con las libertades que ostentan también padres y profesores en esta materia. Los primeros para elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (art. 27.3 CE), y los segundos para desarrollar con libertad su función de enseñar dentro de los límites del puesto docente que ocupan, sin constricciones ilegítimas. En este sentido, la libertad de enseñanza apuntala ese derecho de elección de los padres, pues facilita el imprescindible pluralismo de la oferta docente, especialmente en materia de formación religiosa y moral, que los centros públicos es más complicado que puedan atender de manera integral.

Como la libertad de creación de centros no es mera manifestación de la libertad de empresa en el sector educativo, sino que va más allá, comprende esencialmente la posibilidad de establecer un ideario educativo, imprimiendo al centro un carácter propio u orientación específica (art. 115 LOE), que debe ser puesto en conocimiento de toda la comunidad educativa.

Todo ello, siempre dentro del respeto a los principios y valores constitucionales, que el ideario no puede contravenir, y con el debido control administrativo mediante una autorización de carácter reglado sobre el cumplimiento de los requisitos legales aplicables a los centros de enseñanza (sobre la titulación académica del profesorado, la relación numérica alumno-profesor, las instalaciones docentes y deportivas mínimas, o el número de puestos escolares, por ejemplo), que no podrán imposibilitar el ejercicio práctico de esa libertad.

El ideario del centro, que no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa, debe conciliarse con la libertad de enseñanza de los profesores que desempeñan su profesión en él. Ésta no se pierde por el hecho de trabajar en un centro privado, pero sin duda queda condicionada, ya que no podrá ser ejercida de manera conflictiva con la institución a la que sirve el profesor y en la que voluntariamente se ha integrado.

Al incorporarse al centro se presume que el docente conoce el ideario, y al menos lo respeta y acepta. Esa entente mínima de mutuo respeto y colaboración, que es difícil de definir con reglas abstractas, vetaría al menos los comportamientos extremos: ni el docente está obligado a convertirse contra su voluntad en propagador del ideario, ni tampoco le estaría permitido hacer manifestaciones, abiertas o solapadas, contrarias al mismo.

También conviene subrayar que el derecho de creación de centros privados abarca a su vez las facultades de dirección del mismo con suficiente independencia funcional. En este sentido, el art. 25 LODE dispone que en el marco de la normativa educativa “los centros privados no concertados

gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente, elaborar el proyecto educativo, organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos, ampliar el horario lectivo de áreas o materias, determinar el procedimiento de admisión de alumnos, establecer las normas de convivencia y definir su régimen económico”.

## **VI.- LA RED DE CENTROS PÚBLICOS DE ENSEÑANZA**

El papel de los poderes públicos en materia de educación es sencillamente capital y se despliega a mi entender en tres direcciones principales. La primera es la configuración misma del sistema educativo en el que se insertan todas las enseñanzas, la segunda es la responsabilidad de garantizar los distintos derechos fundamentales implicados en la educación, muy singularmente el derecho universal a la educación, y la tercera, corolario de la anterior, es la concreta prestación directa del servicio público educativo mediante una red de centros propios.

Por un lado, el sistema educativo necesita un marco de referencia, que la autoridad del Estado puede establecer y que afecta a tres elementos estructurales: las enseñanzas, los centros donde se imparten y el profesorado. Hace falta clasificar y estructurar las enseñanzas y niveles formativos, especialmente los formales, y los itinerarios que permiten la evolución a través de ellos y entre ellos. Hace falta establecer las condiciones en las que se pueden abrir centros que impartan formación que cristalice en titulaciones académicas y profesionales, y el régimen en el que han de desenvolverse. Y hace falta establecer las exigencias formativas del profesorado para impartir esas enseñanzas, en los centros públicos y en los privados, así como desarrollar en detalle lo relativo al empleo público docente, que aglutina a un colectivo muy numeroso de personas. Y no son sólo aspectos normativos los que hay que concretar en este apartado, sino también ejecutivos, para la exigencia de

esas prescripciones mediante los correspondientes poderes de seguimiento, inspección y, en su caso, sanción o intervención directa. Naturalmente hay muchos aspectos complementarios, pero esos tres (titulaciones, centros y profesorado) son los cimientos básicos que definen un sistema educativo. En todo caso, conviene destacar en este punto los efectos de la globalización en la educación, que conduce a la progresiva estandarización internacional, sobre todo de las enseñanzas, activándose sistemas de comparación y evaluación, así como abriendo pasarelas y reconocimientos entre Estados.

Por otro lado, ya aludimos al perfil garantista con que la Constitución caracteriza las funciones del Estado en la materia. Hay toda una serie de derechos y libertades que el texto constitucional reconoce y que corresponde a los poderes públicos instrumentar y asegurar: el derecho de todas las personas a la educación, que además es obligatoria y gratuita en determinados niveles; el derecho de las personas físicas y jurídicas a la libertad de enseñanza y, en particular, a la creación y dirección de centros; el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos; la libertad de cátedra de los profesores frente a los poderes públicos y su libertad de enseñanza en general; los derechos de participación de profesores, padres y alumnos en la gestión de centros sostenidos con fondos públicos; o el derecho a la ayuda pública de los centros que reúnan los requisitos legales que se establezcan. Para su efectiva protección serán necesarias múltiples medidas de carácter normativo y administrativo (que no podrán cercenar el contenido esencial de esos derechos y que deberán ser interpretadas en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales), así como el desembolso de cuantiosos fondos públicos, como ocurre con el caso de los conciertos o de las becas en la educación postobligatoria. Ahí está buena parte de la entraña de un Estado social.

Finalmente, los poderes públicos son los titulares de la red más potente que existe en nuestro país de centros de enseñanza en casi todos los niveles, con

la excepción de la educación infantil (0 a 6 años). En función de los niveles educativos que atienden el art. 111 LOE les denomina *escuelas infantiles* (para educación infantil), *colegios de educación primaria* (para educación primaria) e *institutos de educación secundaria* (para la ESO, bachillerato y formación profesional). Además de esos centros para estudios generales hay también *escuelas de arte* (para las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño), *conservatorios* (para enseñanzas profesionales de música y danza), *escuelas superiores* (para los diversos estudios artísticos de carácter superior), *centros de educación especial* (para alumnos con necesidades educativas especiales) y *escuelas oficiales de idiomas* (para estos estudios especiales de nivel intermedio o avanzado). De todos modos, caben también centros públicos que ofrezcan varios de estos tipos de enseñanzas a la vez. En todo caso, la competencia para la creación y supresión de estos centros educativos públicos corresponde según el art. 17 LOE al Gobierno o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Facultades que deben ejercerse con respeto al principio de subsidiariedad y a la garantía de la libertad de creación de centros por parte de la iniciativa social privada, para no rivalizar, sino para complementarse.

A estos efectos, la red pública de centros cumple dos cometidos esenciales. En primer lugar, hace efectivo el derecho universal a la educación y el mandato constitucional de que la educación básica sea obligatoria y gratuita. Sólo las Administraciones educativas disponen hoy de medios para extender la red de centros a todos los barrios y poblaciones donde sea necesario. Aunque también sería positivo, precisamente en aras del principio de subsidiariedad, que se adoptasen incentivos que faciliten iniciativas educativas sociales por todo el territorio. No sólo es la cuestión de los conciertos educativos, sino también la dotación de suelo público, por ejemplo, sujeto siempre a cláusulas de reversión, o la facilitación de trabas administrativas en general.

Pero además de garantizar la universalidad de la prestación, la red pública atiende también otra finalidad, y es precisamente la de ofrecer a las

familias la opción por la enseñanza pública, no con carácter residual, sino como posibilidad legítima y prioritaria de esas familias. La pluralidad que debe existir en la educación comporta también la posibilidad de opción por una enseñanza pública, que debe reunir calidad y que en todo caso se caracteriza por su neutralidad ideológica y el respeto a las opciones religiosas y morales de las familias (art. 18.1 LODE). Su *ideario* es precisamente la falta de un ideario particular, y eso puede ser apreciado por los clientes del servicio, bien porque eligen de manera voluntaria esa neutralidad, bien porque se debe respetar sus dispares convicciones cuando han elegido un centro público por no tener una alternativa idónea factible. Como afirma la STC 5/1981, de 13 de febrero, “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”. Por extensión, esa neutralidad comporta que los concretos docentes que desempeñan sus funciones en el centro renuncien a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico.

La neutralidad ideológica de los centros públicos como tales es compatible con la enseñanza de la religión en los mismos. Desde luego, no es posible imponer un credo a nadie, pero a la vez la neutralidad no consiste en que los centros públicos se cierren a cal y canto a la formación religiosa, sino en que faciliten a cada uno la que libremente elija. De ahí los acuerdos del Estado español con la Santa Sede, en virtud de los cuáles las autoridades de la Iglesia católica tienen facultades de selección de los profesores de religión católica en los centros públicos, y que ha dado lugar a una abundante jurisprudencia ordinaria y constitucional en relación con los conflictos suscitados en ejercicio de esas facultades, y que aquí sería prolijo de recoger.

Igualmente, la neutralidad ideológica es compatible a su vez con la libertad de cátedra de los profesores de centros públicos, que es una libertad

que se ejerce precisamente frente a los poderes públicos, cuyo contenido queda modulado por las características propias del puesto docente que se ocupa, y que no se circunscribe al ámbito de la enseñanza universitaria.

Por un lado, la libertad de cátedra tiene un contenido negativo, que habilita al profesor a resistir “cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posible. Libertad de cátedra es, en este sentido, noción incompatible con la existencia de una ciencia o una doctrina oficiales”.

Por otro lado, la libertad de cátedra tiene también un contenido positivo, que se manifiesta sobre todo en el nivel universitario de enseñanzas. A partir de allí el contenido positivo va disminuyendo gradualmente, ya que son las autoridades administrativas las que determinan los planes de estudios, sus contenidos mínimos y los medios pedagógicos entre los que puede optar el profesor.

Por encima de estas cuestiones, es preciso apostar por la mejora continua de la calidad de la enseñanza pública que, junto a sus hándicaps (menor capacidad de selección de alumnos y mayor aglomeración de población inmigrante y de grupos sociales más conflictivos en las aulas) también tiene sus ventajas y grandes posibilidades, pues el respaldo público puede permitir contar con una financiación adecuada, mayor por alumno que en los centros concertados, y con un profesorado seleccionado según criterios profesionales rigurosos. Es una lástima que la red pública de centros de enseñanza esté en ocasiones tan deteriorada y su personal tan desmotivado. A sus limitaciones propias se une además la indudable falta de autonomía o capacidad real de los centros para liderar proyectos atractivos a los que imprimir un sello propio (para empezar, no tienen personalidad jurídica propia, ni facultades de contratación autónoma de bienes o servicios, ni de formación de equipos directivos con capacidad de gestión res-

ponsable y con incentivos). El prestigio clásico de determinados institutos de enseñanzas ha dado paso más bien a la atonía actual de los centros públicos, exceptuada en ocasiones por iniciativas interesantes como la oferta de enseñanza pública bilingüe, o de un bachillerato de excelencia para alumnos de mejores calificaciones. En consecuencia, hay aquí mucho campo de mejora, para el cual la rigidez de las normas administrativas, presupuestarias, y del empleo público en particular, son un obstáculo que normalmente es difícil de salvar.

## VII.- LA LIBERTAD DE ELECCIÓN DE CENTRO COMO CLAVE DEL SISTEMA EDUCATIVO

Es preciso superar las visiones estrechas de oposición entre la enseñanza pública y la privada, cargadas de prejuicios y recelos mutuos, como si la calidad de una sólo pudiera crecer en detrimento de la otra. Ni la enseñanza privada debe ser elitista, sobre todo cuando se hace accesible a todos con independencia de su condición social, ni la enseñanza pública debe ser de menor nivel y carente de perfil propio. Ambas son modelos complementarios y necesarios, que deben estimularse y apoyarse para mejorar su calidad en beneficio de los consumidores de los servicios educativos.

Por eso entiendo que la clave del sistema está en la satisfacción lo más esmerada posible del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos. De todos los derechos fundamentales implicados en la educación, el más *fundamental* es sin duda el derecho a la educación de cada persona. Y ese derecho lo ejercen en las primeras etapas de formación de niños y niñas sus padres o tutores. La mejor manera de dar satisfacción a ese derecho es abrir opciones plurales acordes con sus preferencias, tanto en la enseñanza privada (facilitando su activación con el debido respaldo financiero), como en la propia enseñanza pública (en la que las exigencias de neutralidad ideológica no impiden un amplio margen de opciones pedagógicas, pero también de servicios

plurales según las preferencias de cada uno). En definitiva, pluralidad de la oferta educativa y facilidades para que esa pluralidad sea accesible a todos sin restricciones por el origen social y económico de la familia. De manera que la demanda vaya modulando la oferta, y no al revés. Los padres, como primeros responsables de la formación de sus hijos, deben tener la palabra, y en función de eso, los poderes públicos deben desarrollar sus políticas y opciones, y no de manera inversa.

Es cierto que en su literalidad, la Constitución española circunscribe el derecho de elección de los padres al concreto punto de la formación religiosa y moral (art. 27.3), lo cual lo hace distinguible del derecho de elección de centro, como destaca nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo en la STC 10/2014, de 27 de enero. Pero sin perjuicio de que esa formación no se recibe exclusivamente en el marco de la asignatura de religión o de ética, sino que con frecuencia emana de conjunto del proyecto educativo del centro privado en el que se escolariza a una persona, las declaraciones internacionales de derechos vienen a ampliar la esfera concreta de ese derecho de elección.

Por un lado, el art. 14.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, vigente en nuestro país, respeta “el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas”. Es decir, se amplía el espectro del derecho hasta las opciones filosóficas (como ya hacía el art. 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) e incluso pedagógicas, lo cual abarca más que la estricta enseñanza religiosa o moral.

Por su parte, el art. 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado español, compromete a los firmantes a “respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o



pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus convicciones”. Al hablar de la libre elección de escuela por los padres no se hace referencia a que la escuela deba ser gratuita, pero sin duda es conveniente que así sea, para que esa libertad no esté condicionada por la posición económica de la familia y se quede en una posibilidad teórica.

Lo más social y equitativo está en financiar, dentro de lo posible, la educación que los padres quieren para sus hijos, sin dirigismos estatales, que no por ser uniformizadores son más justos socialmente. Así

por ejemplo, los criterios legales para la asignación de puestos escolares en centros sostenidos con fondos públicos, al aplicar la técnica de la zonificación y primar por encima de todo el criterio de distancia al centro docente desde el domicilio, facilitan la formación de guetos en zonas sociales deprimidas o dominadas por población inmigrante sin recursos, que no son muy positivos. Aunque sea más complicado de organizar, debe darse preferencia a la voluntad de las familias y, en función de eso, tratar de construir la oferta educativa y orientar la financiación pública.

## II. EDUCACIÓN EN VALORES

JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTERO  
ABOGADO

### ¿QUÉ SON LOS VALORES?

Desde una aproximación ética pura, carente de todo contenido sobrenatural o religioso, podríamos indicar que *“Valor es aquello que hace buenas a las cosas, aquello por lo que las apreciamos, por lo que son dignas de nuestra atención y deseo. El valor es todo bien encerrado en las cosas, descubierto con mi inteligencia, deseado y querido por mi voluntad (...)*

*El valor, por tanto, es la convicción razonada y firme de que algo es bueno o malo y de que nos conviene más o menos. Los valores reflejan la personalidad de los individuos y son la expresión del tono moral, cultural, afectivo y social marcado por la familia, la escuela, las instituciones y la sociedad en la que nos ha tocado vivir.”<sup>1</sup>*

Sin pretender arrogarme el pensamiento o intención del autor, nótese que los valores, sean estos

cuales fueren, vienen indeleblemente impresos por *“la familia, la escuela, las instituciones y la sociedad en la que nos ha tocado vivir”*, en un orden de prelación que se me antoja no casual y del que, por razones obvias, nos centraremos en las dos primeras y fundamentales fuentes, familia y escuela, sin perder de vista en ningún momento que, siempre y en todo caso, la familia se constituye en germen fundamental.

En efecto, en no pocas ocasiones se viene entendiendo, de manera que considero absolutamente errónea que, en lo relativo a la formación en valores, no sólo puede delegarse tan peliaguda tarea en el colegio de turno sino que, realmente, hay algunos que parecen pensar que realmente es una obligación y que, ciertamente, debe delegarse sólo en el colegio, existiendo padres que limitan su tarea en esta materia de la formación en valores a “dejar en depósito” a sus angelitos en la escuela, en la esperanza de que sean sus profesores quienes encaucen aquello que ya viene absolutamente desbocado de casa (y eso, dependiendo de la escuela).

<sup>1</sup> MARTÍN, A. “Fomentar los valores en la educación infantil”.

Además de esa confusión no poco habitual, también en multitud de ocasiones se suele confundir el “valor” con la “virtud” que, si bien están íntimamente relacionados, no son conceptos realmente idénticos, dado que la segunda encierra un contenido sobrenatural que otorga un sentido pleno al valor, al menos para aquellos imbuidos de un mínimo sentido de trascendencia.

Así, en palabras de Santo Tomás de Aquino, “*La virtud es una buena cualidad del alma por la que se vive rectamente, de la cual nadie usa mal, y que, en caso de las virtudes sobrenaturales, puede ser producida por Dios en nosotros sin intervención nuestra*”.

Luego pudiera afirmarse que las segundas derivan de los primeros y que, salvo que uno sea un místico reputado —*lamentablemente no es mi caso y, sin ánimo de ofender, presumo que tampoco el de la mayoría de lectores*—, lo de las virtudes sobrenaturales producidas en nosotros sin intervención nuestra suele ser más bien excepcional y, en la mayoría de los casos, además es consecuencia de una previa lucha ascética absolutamente personal e intransferible. Algo así como lo de aquella profesora de baile de una conocida serie *ochentera* (los de mi generación lo recordarán) que decía algo así: “*Queréis la fama, pero la fama cuesta y aquí es donde vais a empezar a pagar. Con sudor.*”

Pues con la enseñanza en valores, se salta menos, pero se suda más.

Bien, sea como fuere y descendiendo a alturas más terrenales, o lo que es lo mismo, a *nivel usuario* —*como se estila en el argot ofimático*— o de simple padre preocupado por la educación de sus hijos, todos conocemos ejemplos más que variados de los distintos valores que, si quiera de forma indiciaria, forman parte del elenco mínimo exigible, anticipando aquí que lo sencillo es enumerarlos, pero que resulta hartito difícil conseguir que los niños los aprendan, máxime si, como indicaremos al final, no nos tomamos la molestia de predicar con el ejemplo, que es la única forma válida de que los valores sean “aprehendidos” en el sentido más literal del término.

Convivencia, orden, generosidad, respeto, trabajo bien hecho, cortesía, obediencia, vida en familia o normas de convivencia se configuran como los valores más básicos de carácter moral, presentes desde luego en la doctrina cristiana, pero entiendo que inherentes a la condición humana y dignos de reconocimiento, incluso, por el más recalcitrante de los ateos.

Por descontado, los anteriormente citados, que deben ser objeto principal de enseñanza en estas edades tempranas, se configurarán después como paso previo a otros valores más elevados como la paz, la libertad, la justicia, la verdad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, la generosidad, la responsabilidad.

Y aunque como a Su Eminencia Reverendísima, Carlo María Martini, a mi personalmente también “*Me cuesta mucho comprender cómo una existencia inspirada en estas normas (altruismo, sinceridad, justicia, solidaridad, perdón) puede sostenerse largo tiempo y en cualquier circunstancia si el valor absoluto de la norma moral no está fundado en principios metafísicos o sobre un Dios personal*”<sup>2</sup>, lo cierto y verdad es que esos valores son comunes al género humano, quizá por ese soplo divino que el no creyente no está dispuesto a reconocer, en postura absolutamente respetable.

Más lo cierto y verdad es que, sin el apoyo en ese Dios personal y en muchos casos, aún con él, parece ser que el mantenimiento de estos valores, la “existencia inspirada en estas normas”, actualmente parece estar franco declive lo que nos lleva a plantearnos una seria pregunta.

## ¿QUÉ HA SIDO DE LOS VALORES?

Queriendo que las próximas líneas queden libres de toda mojigatería o afectación impostada, lo cierto y verdad es que a nadie escapa que hoy en día se está produciendo una gradual, paulatina y

2 UMBERTO ECO y CARLO MARÍA MARTINI (S.E.R.). ¿En qué creen los que no creen?

constante pérdida de valores en todos los ámbitos de la sociedad (interpersonales, profesionales, sociales, políticos, etc.), en gran medida favorecidos por los medios de masas (televisión e internet, fundamentalmente) en los que, con carácter sistemático, se viene primando y favoreciendo el elogio y la alabanza de todo tipo de condiciones negativas como el egoísmo, el consumismo desaforado, la violencia de todo tipo, la intolerancia.

Y por desgracia nuestros hijos, que en esta fase de crecimiento son —haciendo uso de la manida metáfora— como auténticas esponjas que absorben sin parar toda clase de conocimientos y estímulos, no pueden ser inmunes a ese desaforado acoso mediático que, según criterio absoluto y estrictamente personal, está sutilmente dirigido a conseguir una enorme masa de *ganado consumista*, manejable y dócil, impidiendo que la persona, el individuo, pueda desarrollar una vida con equilibrio, dirigida con criterios propios.

Evidentemente, no se trata de aislar a nuestros hijos en burbujas estancas, pero sí de resultar más activos a la hora de modular estos estímulos externos perniciosos que, por descontado, tienen que conocer, precisamente, para saber lo que está mal y lo que está bien.

Por ello, del mismo modo que nos tomamos la molestia y realizamos los necesarios esfuerzos (de toda índole) para escolarizarlos en un centro cuyos valores coincidan en esencia con los nuestros, habrá que redoblar tal ardor formativo para no echar en saco roto esa primera labor educadora de familia y escuela, pues recuerde el lector que también participan en el proceso las instituciones y la sociedad en la que nos ha tocado vivir, por más que, últimamente, estas otras fuentes de valores puedan dejar algo (o mucho) que desear.

Padres y escuela tienen *“que dar respuesta a los problemas de la vida, no sólo facilitando el conocimiento, sino estimulando actitudes positivas y propiciando conductas y hábitos favorables a los valores, sobre todo en estos tiempos donde los mercados utilizan todo tipo de estrategias y modelos*

*para vender y exportar sus productos (siendo el público infantil uno de los más deseados) (...)*

*El niño muchas veces está indefenso ante la gran cantidad de información visual que recibe, y no sabe seleccionar los contenidos que pueden o no ayudarle en su vida. Por eso, una buena enseñanza de los valores facilitará que el niño pueda elegir en cada momento lo que considere más adecuado en función de conceptos tan importantes como el respeto, la tolerancia, etc.”<sup>3</sup>.*

Se trata, en síntesis, de que sean ellos los que deban elegir, y que elijan bien por tener criterios ciertos y auténticos de pura bonhomía humana.

## ¿CÓMO EDUCAR EN VALORES?

Dado que a priori conseguir un cambio en las instituciones y en la sociedad que nos ha tocado vivir se me antoja como un objetivo demasiado ambicioso para este breve artículo, al menos que sirvan estas sencillas palabras como respetuoso y sutil aldabonazo en la conciencia personal de cada uno puesto que, como venimos indicado de forma reiterada:

*“La familia, instituida para educar a los hijos, es la primera sociedad natural con derecho a la educación; ella tiene prioridad de naturaleza y, por consiguiente, respecto a la sociedad civil en materia educativa, a los padres corresponde en primer lugar el derecho de mantener y educar a sus propios hijos en valores” (...)*

*“Los hijos deben crecer en una justa libertad ante los bienes materiales, adoptando un estilo de vida sencillo y austero, convencidos de que el hombre vale más por lo que es que por lo que tiene”, de forma y manera que “Los padres han de enseñar a los hijos a tener por mejor las realidades interiores y espirituales que las materiales”<sup>4</sup>.*

3 DAVID ROLLANO VILABOA. “Educación en valores. Teoría y práctica para los docentes”.

4 ESTEBAN FUENTES JUSTICIA. “Educar en Valores. Valores en movimiento”

## OBRAS SON AMORES

Pero en nuestro caso, además, ese trabajo inicialmente desarrollado por la familia buscamos que sea continuado, engrandecido y reforzado por la escuela, para lo cual lo primero y fundamental (afortunadamente en Retamar no creo que exista este problema) se requiere necesariamente y de modo urgente la revalorización de la figura del profesor.

Con los niños actuales hemos pasado a una presunción de inocencia que, sinceramente, predicable y muy conveniente en el ámbito del derecho penal, no considero como principio adecuado para aplicar en la escuela, al menos, en la relación alumno/profesor, donde según criterio personalísimo que parece haber quedado periclitado, el maestro siempre tiene razón salvo que se demuestre lo contrario (no seguiré por aquí, que luego me dirán que la mejora en el rendimiento escolar de mi hijo no obedece a su esfuerzo).

Y todo ello *“Sin olvidar además, la importancia de la colaboración familia-escuela, debido a la situación actual en la que nos encontramos, donde no sólo se han ido perdiendo valores en una sociedad de prisas y cambios, sino que además hoy en día se hacen más necesarios que nunca por las desigualdades sociales, inmigración globalización, etc.”*<sup>5</sup>.

Pero establecidas estas premisas, la educación en valores no debe circunscribirse o quedar limitada a una exposición razonada de conceptos teóricos, o de definiciones más o menos certeras de esos valores que pretendemos transmitir, porque no estamos enseñando la lista de los Reyes Godos, los gentilicios de España o el sistema circulatorio.

Antes al contrario y retomando la idea del esfuerzo y el sudor ya aludida en párrafos precedentes, los valores hay que ejercerlos y practicarlos (permítaseme la expresión), pues en caso contrario no dejarán de ser más que un idílico *desiderátum*; un bonito elenco de comportamientos y actitudes elevadas sin influencia real alguna, destinados a engrosar los anaqueles de cualquier librería de los buenos propósitos.

En resumen, si alguna idea quisiera transmitir como conclusión final, como punto nuclear de esta pequeña recensión, único y principal concepto que debiera quedar meridianamente claro es que, paradójicamente y a pesar de todo lo dicho, **los valores no se enseñan, se aprenden.**

Y aunque pueda parecer lo mismo, sin duda para el avezado lector es clara la sutil diferencia dado que el ejemplo y sólo el ejemplo, es la única forma de que ese valor teórico que pretendemos transmitir o inculcar deje poso o, en términos más sacramentales, imprima carácter en nuestros hijos.

Así, poca utilidad y virtualidad práctica tiene que un padre, o un profesor (dado que estamos centrando este artículo en las dos principales fuentes de valores, familia y escuela), pretendan instruir a su pupilo con largas peroratas sobre la bondad, la necesidad y la conveniencia de una vida con valores si, a la primera de cambio, el niño observa cómo estos no son llevados a la práctica.

*“De nada sirve que un maestro esponga la importancia de ser tolerante y respetuoso con los demás si todos sus alumnos saben que no se entiende con la mayoría de sus compañeros de escuela”*<sup>13</sup>, o ciertamente estéril resulta que un padre avasalle a su hijo con profundas prédicas sobre la sobriedad, el desprendimiento o la austeridad, si es el primero en realizar gastos suntuosos o innecesarios, por simple capricho y sin una necesidad evidente.

Y los ejemplos son tan variados respecto de cada una de las virtudes, que lo mejor es que aquí cada uno haga examen y reflexione sobre aquellos que, deseables en el hijo, lamentablemente no ve reflejados en su padre pues, quien suscribe a la cabeza, será el que tenga que dejar la piedra en el suelo por no poder lanzarla (ni la primera, ni la última.)

Ciertamente y aunque resulte ocioso recordarlo, esto de abandonar la teoría para predicar con el ejemplo viene siendo encomienda reiterada desde antiguo, aunque muchas veces parezca que lo hemos olvidado, perdiendo la perspectiva y relegando el en-

5 PATRICIA MARTÍN GRANDE. *“La importancia de la educación en valores en infantil”*.

cargo recibido cuando, tiempo ha, en la ladera de un desconocido monte que debía caer por las afueras de Cafarnaúm, se nos dijo de manera sencilla y directa que “*Vosotros sois la luz del mundo. Una ciudad situada sobre un monte no se puede ocultar; ni se enciende una lámpara y se pone debajo de un candelero, sino sobre el candelero, y alumbra a todos los que están en la casa. Así brille vuestra luz delante de los hombres, para que vean vuestras buenas acciones y glorifiquen a vuestro Padre que está en los cielos*” (Mateo 5,14).

Desde luego, los primeros hombres sobre los que debe brillar esa luz no han de ser otros que los hijos. Sin esa luz, por mucho colegio, por mucha teoría, por mucho curso práctico, poco habrá que hacer.

Ahora bien, aunque la tarea pueda parecer harto complicada (que lo es), entiendo que no debe caerse en la desesperanza o el desánimo, considerando que si “los valores no se enseñan, se aprenden”, lo mejor que podemos hacer es facilitar los momentos en los que este aprendizaje sea posible, en el día a día, haciendo de nuestro ejemplo el mejor curso teórico.

Y que nadie se considere incapaz de tal labor, pues «*se ha puesto de relieve muchas veces el peligro de las obras sin vida interior que las anime, pero se debería también subrayar el peligro de una vida interior —si es que puede existir— sin obras. “Obras son amores y no buenas razones”*”: no puedo recordar sin emoción este cariñoso reproche (...) que el Señor grabó con claridad y a fuego en el alma de un pobre sacerdote, mientras distribuía la Sagrada Comunión, hace años, a unas religiosas y decía sin ruido de palabras a Jesús, hablando con el corazón: “te amo más que éstas”»<sup>6</sup>.

Considerando que hasta los Santos también comenten errores iniciales de juicio, que deben ser enmendados con un cariñoso reproche paterno, solo puedo desear que nuestros hijos y alumnos, respectivamente, nos conozcan por nuestras obras.

*Todo lo demás, vendrá por añadidura.*

---

6 SAN JOSEMARÍA, <http://www.todosloslibros.info/index.php/anecdota-clasificadas?start=9>

### III. EDUCACIÓN Y LIBERTAD

JOSÉ LUIS VIADA RUBIO  
ABOGADO DEL ESTADO

**L**o primero, debo advertir que el breve estudio, recopilatorio más bien, de opiniones de algunos autores que se citarán, y de divulgación acerca de la cuestión enunciada, se realiza desde la perspectiva moral de la persona. No ahora, por lo tanto, desde el punto de vista jurídico positivo. Consiste en poner de relieve, como digo, el aspecto moral de la transmisión de valores por parte del educador (profesor, padre, tutor. . .) y su relación con la libertad esencial que como ser humano se predica de quien se halla sujeto a la acción de educar: hijo, alumno. . .

La educación, en cuanto que formación del criterio moral de la persona en la perspectiva presente y en relación con la futura actitud y comportamiento del educando en el ámbito social y profesional, debe partir de la existencia, de la presunción, de una verdad objetiva y, como tal, superior. Lo que debe transmitirse, o tratar de transmitirse —aceptada, claro, la falibilidad humana— es la verdad. Sería un absurdo transmitir lo que en mayor o menor medida se supiera que no es verdad.

Pero, a la vez, la idea de verdad no puede ser una coartada para el autoritarismo y para la manipulación de la persona humana. Existe ese riesgo de mala interpretación del significado de las palabras *verdad* o *realidad*. La búsqueda de la verdad consiste en tratar de averiguar lo que las cosas son: asumir la filosofía del ser, no el autoengaño.

La educación debe serlo, como dice el título de este artículo, y pues sólo así es verdadera educación, educación en libertad. Ciertamente es que todos los regímenes y sistemas educativos totalitarios, en especial el marxista y el fascista, se han basado argumentalmente en una pretendida verdad única, manipulada.

Al mismo tiempo, todo el que trata de valorar qué actitud es, en un momento dado, la adecuada, qué es lo bueno moralmente, no puede actuar o hacer discurrir su raciocinio sin creer o tener como premisa una verdad superior; “superior” en el sentido de regla cierta u objetiva de actuación correcta. Y ello por encima de la voluntad del propio individuo, pues es éste el que tiene como parámetro la regla de la verdad

D  
e  
r  
e  
c  
h  
o  
a

racional, a fin de adecuarse a ella en su conducta concreta o en su resolución intelectual al caso.

Los movimientos en favor de los derechos humanos, por ejemplo, buscan exponer qué es lo adecuado, lo correcto, invocando normas morales de actuación, individuales o colectivas, de carácter previo, es decir, presupuestos argumentales presuntamente objetivos, los denominen así o no, como punto de comparación de una actuación correcta moralmente o, por el contrario censurable (desde esos mismos puntos de vista utilizados): el respeto al medioambiente, el tratamiento igualitario de grupos hasta ahora discriminados, la proscripción del racismo. . . ., y no sólo en el plano de los enunciados generales y abstractos, sino asimismo en relación con aspectos y lugares concretos. Presuponen siempre la existencia de una regla o reglas morales a la que habría de adecuarse la sociedad. Y esas reglas pretenden, como decimos, ser objetivas; de lo contrario, no podrían calificarse como reglas morales o normas de correcta actuación, acorde al ser auténtico de las cosas.

La interpretación meramente relativista, rechazando de plano la existencia misma de normas objetivas de conducta (aun con los matices o las circunstancias opinables que puedan presentarse), no serviría para condenar las conductas contrarias o perniciosas de terceros, pues habría teóricamente que admitir que esas conductas en principio reprochables serían igualmente justas desde otro punto de vista. Así, nadie tendría derecho, por decirlo así, a protestar o a condenar acciones de personajes perversos en la Historia, quienes a fin de cuentas seguían su voluntad y su apreciación individual, eran fieles a su propia “verdad” subjetiva, y habrían hecho bien, según una interpretación relativista, al actuar cometiendo por ejemplo un genocidio de seis millones de judíos (el nacionalsocialismo) o la muerte en campos de exterminio a 20 millones de personas, como hizo el comunismo soviético.

La modernidad queda herida gravemente con el cambio filosófico producido por **Kant**, con cuya teoría intelectualmente se divide la realidad en dos ámbitos, subjetivo y objetivo. Lo objetivo, para esta

filosofía idealista, no es la realidad en sí, sino la realidad en cuanto es objeto de nuestro pensamiento, mensurable y calculable.

Pero la libertad no supone el rechazo de toda regla objetiva de conducta o de pensamiento, enseñada y puesta en práctica. La educación en libertad no se traduce en la impartición de unas enseñanzas morales sin valores objetivos como patrones de aprendizaje. Al contrario, para ser auténtica educación, la libertad acepta, debe aceptar la preexistencia de la verdad con relación a la conciencia humana, de cada hombre, pues es en relación con la conciencia como se manifiesta la libertad precisamente, es decir, la actuación libre o la aceptación libre de unos valores de comportamiento humano.

En este sentido, y para seguir profundizando en la relación entre libertad y autoridad (pues el educador es siempre *autoridad*, aunque lo sea ocasionalmente), resulta determinante abordar la cuestión de la conciencia, pues sin duda la conciencia como tal, si se sigue fielmente, se configura como una autoridad, como un dictamen autorizado acerca de la bondad o maldad de los actos humanos. La razón de que su *voz* sea una admonición o criterio *autorizado* sobre la moralidad de los actos es porque —equivocada o no— esgrime, o pretende esgrimir, la verdad, la realidad objetiva, en suma, la verdadera esencia de las cosas, materiales o espirituales, para sobre ella emitir su juicio. Insistimos en la proposición de que nadie, si su pretensión es honrada, enjuicia para fallar, para equivocarse, sino para acertar.

Ahora bien, esa realidad objetiva, esa *verdad de las cosas* que la conciencia escudriña a fin de acertar, es algo de por sí independiente de la conciencia misma, la verdad es algo externo, algo que la conciencia busca. La conciencia, en cambio, no es independiente de la verdad, pues si se aparta de ella cae en el error, y este es un fracaso. Diremos con un autor irlandés, que “*en las elecciones que realmente sean de conciencia, uno no elige la verdad como si fuera una verdad de entre otras posibles verdades* (y ello es así, este postulado es cierto) . . . *porque la verdad es más fuerte que la mente del*



*hombre. ...son muchos los hombres que fabrican sus propios errores y los llaman verdades. Porque el error sí que se puede manipular. El error es totalmente maleable. Es fácil subordinarlo a la mente humana, porque es producto de la mente humana. Pero la verdad (en ese sentido de realidad objetiva aprehensible por la razón) está por encima del hombre” (Cormac Burke).*

Fijémonos, como botón de muestra, somera y simplificada en la filosofía de **Jean Paul Sartre**, la cual, como dijo el Papa Benedicto XVI, viene a ser la más radical, quizá del siglo XX, donde el problema de la interacción entre libertad y verdad aparece en toda su amplitud y seriedad. Sartre ve la libertad del hombre como su condenación.

Para Sartre, a diferencia de los animales, el hombre no tiene ninguna “naturaleza” (en esto, próximo a Ortega, para el que “el hombre no tiene naturaleza sino historia”). El ser humano es indeterminado, es sólo libertad; a cada momento debe decidir, estar decidiendo lo que quiere hacer de sí y a la vez dejar enseguida de nuevo abiertas sus opciones para poder seguir siendo *libre*. No existe una realidad objetiva, una esencia a la que deba el hombre conformarse para poder llegar a ser él mismo, a perfeccionarse en definitiva.

A cada momento debe el ser humano empezar en cierto modo a existir sin previos condicionamientos, ni morales ni metafísicos. Sartre rechaza toda metafísica o filosofía del ser; la suya es el *existencialismo*, pues es la existencia indeterminada lo único que tiene el hombre como *seguro*, y a lo que se aferra con conciencia sólo de sí mismo.

Pero al no encontrarse a sí mismo a cada elección, pues ésta tampoco le conduce a nada, en tanto que la libertad carece de toda orientación o criterio y es sólo “libertad absoluta”, el hombre se halla constantemente insatisfecho, eternamente insatisfecho, lo cual le provoca esa *náusea* que el mismo Sartre identifica simbólicamente como el infierno, pues esa criatura fracasada que llega a ser el hombre y su (completa) insatisfacción es lo que se identifica como condenación. Se hace visible, pues,

que desembarazarse de la verdad no produce la pura libertad, sino que más bien la elimina.

Como contrapunto, cuando nuestro **Salvador Dalí** se definió a sí mismo públicamente como católico en la ceremonia de imposición, creo que hacia finales de los sesenta, de la Orden de Isabel la Católica, al recibirla de manos del entonces Ministro de Información y Turismo, afirmó con rotundidad -y con toda coherencia, por tanto, con la autodefinición que acababa de hacer- que profesaba el pensamiento *diametralmente opuesto a la filosofía de J. P. Sartre*.

Anécdota aparte, la búsqueda sincera de la verdad, y con ella la de los valores morales a transmitir, se halla íntimamente vinculada al reconocimiento de que existe una razón en el ser, y cuando el hombre se separa completamente de ella reconociendo únicamente la razón de lo que él mismo hace, entonces pierde la dimensión moral en sentido propio. El lenguaje de la *naturaleza* es, en definitiva, idéntico al lenguaje de la conciencia. Pero para escuchar ese lenguaje, es precisa la práctica y la existencia de un magisterio, de una autoridad moral. Si se quiere adjudicar razón al ser y descifrar el mensaje moral ínsito en nuestra propia naturaleza racional, debe acudir a la conciencia, pero la conciencia tiene necesidad de ser formada porque la conducta moral es respuesta a la realidad y exige por eso el conocimiento de la misma, en su propia evolución. Ahí la función primordial de los educadores.

No es posible ponerse de acuerdo sobre las normas de comportamiento moral sin una visión común de lo que es el hombre. En el plano que podríamos denominar del derecho público, S. Agustín ya había dicho en el siglo IV que al respecto un Estado que tuviera como criterio sólo sus intereses y no la justicia objetiva en sí misma, la verdadera justicia, no se diferenciaría estructuralmente de una banda de ladrones, que como grupo persigue también su propio interés común.

En el campo de actuación pública sólo puede ser el bien del todo el que debe tratar de conseguirse. Como expresó en ejercicio de su propio magisterio universal el Papa **Benedicto XVI**, no puede existir

una moral en general sin el *nosotros*. El crecimiento de la libertad no puede consistir en la ampliación cada vez mayor de los derechos individuales; crecer en libertad debe ser crecer en responsabilidad. La libertad debe consistir en un *trenzado de libertades que se sostienen mutuamente*. Si se afirman sólo los derechos individuales frente al todo, éste se disuelve y entonces desaparecen de nuevo las libertades individuales: la anarquía no es la forma perfecta de libertad, sino su radical destrucción. El mundo actual muestra muchas veces cómo han desaparecido todos los vínculos comunes radicados en la naturaleza del hombre y que le son necesarios, y cómo ese mundo se construye alrededor del *yo* aislado con sus exigencias, lo que provee una educación y un sistema educativo que naufraga a la hora de elaborar y transmitir valores seguros.

El historiador **Joachim Fest**, explicando la inutilidad de tratar de lograr un acuerdo o compromiso de moral pública a base tan sólo de pactos, o sobre la mera observancia de los procedimientos al margen o abdicando de la ardua labor intelectual de escudriñar cuáles son las auténticas exigencias de la naturaleza humana, advierte que “*cuanto más se impulsan los acuerdos, logrados no sin concesiones, tanto más extensibles y consiguientemente tanto más débiles deben necesariamente resultar también las normas éticas, hasta el punto de que el proyecto termina finalmente en una mera convalidación de aquella moralidad que no tiene fuerza obligatoria, que constituye precisamente no la meta sino el problema*”; el problema —añadiríamos— de los contenidos, de los valores mismos de una educación moral, por tanto.

El magisterio, referido genéricamente o en abstracto —el que sea—, tiene la responsabilidad de la recta formación de la conciencia, pues la razón humana no es absoluta, y la cultura

contemporánea ha perdido en gran medida esa ligazón esencial entre verdad, bien y libertad. Como expuso el Concilio Vaticano II, en la Declaración *Gravissimum Educationis*, nunca deben olvidar los padres que *como primeros responsables de la educación de sus hijos, tienen derecho de elegir para ellos una escuela que corresponda a sus propias convicciones. Este derecho es fundamental. En cuanto sea posible, los padres tienen el deber de elegir las escuelas que mejor les ayuden en su tarea de educadores cristianos*. Y esa Declaración se complementa por el catecismo de la Iglesia Católica, al afirmar que *los poderes públicos tienen el deber de garantizar este derecho de los padres y de asegurar las condiciones reales de su ejercicio* (punto 2229).

Y no me resisto a terminar este artículo sin referirme brevemente al hecho de que, como asimismo expuso, una vez más, el Papa Benedicto XVI, *no es en absoluto algo casual que el fenómeno de la Universidad se haya formado precisamente allí donde ha resonado el anuncio “en el principio existía el Logos”*. Sólo presuponiendo la original racionalidad del mundo podía la razón humana proceder a interrogarse sobre la racionalidad del mundo en sus aspectos particulares y en su entera globalidad. Pero cuando se admite la racionalidad sólo de los aspectos particulares, la Universidad se disuelve en una yuxtaposición de especialidades particulares, mientras que la realidad en su conjunto no tendría sentido. En lugar de esa falsa alternativa es necesaria una nueva síntesis entre ciencia y sabiduría, en al que la pregunta por los aspectos particulares no sofoque la visión del todo, y el cuidado por el todo no disminuya la tensión a los elementos singulares. Y, concluye, que es este el gran desafío intelectual en que nos encontramos.

## IV. ¿EDUCAR O ENSEÑAR?

IGNACIO MALDONADO RAMOS  
NOTARIO

**T**odo ser humano necesita desarrollar sus capacidades de todo tipo desde la infancia hasta alcanzar la madurez física y mental. Al mismo tiempo, debe beneficiarse de los logros desarrollados por sus mayores y compartir con ellos la experiencia acumulada. Esto es un *desideratum*, sentido desde los albores de la humanidad, y así todas las civilizaciones y culturas se han preocupado de implementar este proceso de aprendizaje y asunción, no sin polémicas y conflictos.

En primer lugar, la educación aparece como un derecho de todo individuo, así reconocido en textos legales y declaraciones de intenciones. Sin embargo, como en tantos otros casos, es también un deber, en el sentido de que la persona humana no sólo necesita, sino que también tiene la obligación de procurar alcanzar un desarrollo efectivo para poder cumplir con su misión en orden a la solidaridad humana y con el mundo.

Por otra parte, este proceso se inicia, cómo se ha dicho antes, desde la más temprana infancia,

cuando las personas carecen de autonomía, y, por tanto, corresponde a los integrantes del núcleo social primario donde está insertado la tarea de poner en marcha los mecanismos adecuados para garantizar ese aprendizaje hasta que el sujeto pueda valerse por sí solo. La regla general es que de ese cometido se encarguen las personas en cuyo seno ha nacido el individuo, es decir, la familia. Aquí vuelve a producirse la unificación del derecho con el deber. Para los miembros de la unidad familiar es una obligación ordenar la educación de sus miembros, lo cual les dota de ciertas potestades, que deben ser reconocidas tanto por los restantes ciudadanos cómo por el poder político superior. De ahí que una de las reivindicaciones al respecto sea la del derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos.

Y aquí interviene un tercer factor, que es precisamente el de las estructuras estatales. A las mismas le corresponde también una doble función. Por un lado, han de poner los medios y organizar los instrumentos necesarios para garantizar el derecho a la educación

de todos sus ciudadanos. Por otro, han de garantizar un determinado grado de independencia en el desarrollo de tal derecho, precisamente para reconocer esa autonomía de los grupos sociales primarios en lo referente a sus propios integrantes.

Esto nos conduce a un cuarto elemento en liza en el tema. La propia sociedad está interesada en que estos derechos y deberes se organicen de la manera más óptima posible, ya que los individuos viven en comunidad, y para ellos es también un deber frente a sus conciudadanos el alcanzar el desarrollo pleno de la manera mejor para contribuir a la convivencia de todos.

No es extraño, desde luego, que el de la educación sea un tema tan conflictivo y que tantas espinas suele levantar, en cuestiones cuantitativas (por ejemplo, la cuestión del cheque escolar) cómo cualitativas (recordemos la agria polémica en torno a la asignatura de religión o la de educación para la ciudadanía).

Prescindiendo de otras consideraciones, lo cierto es que cuando se afronta la tarea educativa de una manera completa, se suele dudar en cuanto a la extensión o alcance que la misma debe tener en lo referente a la personalidad del sujeto y a su intensidad en relación a la vida de éste. Aquí suele acudir a la etimología para explicar dos posibles sistemas extremos al respecto.

En efecto, como reza el enunciado del presente trabajo, suelen emplearse los verbos “educar” y “enseñar” para referirse a este proceso de aprendizaje y recepción. Aunque aparentemente sinónimos, ambos términos pueden referirse a dos conceptos diferentes que responden a dos concepciones opuestas.

Los dos proceden directamente del latín. “Enseñar” proviene de la palabra compuesta *in-segnare* (basado en la raíz indoeuropea \**seku*, *seña* o *señal*) y viene a significar el acto de indicar o señalar hacia algo. Aplicándolo al concepto educativo, se trataría de marcar o indicar a un sujeto el camino (es decir, “los medios”) para obtener la deseada formación.

“Educar”, por su parte, procede del término *e-ducere* (que se basa también en una raíz indoeuropea, concretamente \**deuk*, que significa guiar).

Puede entenderse así que significa el acto de guiar o conducir a alguien, lo cual en el tema que aquí interesa sería acompañar al alumno o educando en su itinerario a través del proceso de aprendizaje y asunción del conocimiento.

De lo anterior, resulta que el acto de “enseñar” es más limitado. Se orienta al sujeto, se le hacen ver los elementos necesarios, pero se le deja en total independencia respecto del maestro. En cambio, el que “educa” se implica en el proceso y, cómo el *pedagogo* de los griegos “camina” en sentido figurado con el alumno, compartiendo con él las peripecias de su viaje en pro del desarrollo personal.

Esta distinción ha servido para introducir un cierto maniqueísmo en la cuestión, ejemplarizando dos modelos antagónicos, con toma de partido a favor de uno de ellos, acompañada de una rotunda condena del otro. Así, se suele comentar que el mero acto de enseñar no profundiza en la personalidad del educando, y se limita a una visión exterior, en tanto que una auténtica educación supone seguir, literalmente, el camino junto con el alumno, compartiendo con él la experiencia y guiándole en todos los pasos de su aprendizaje. Por otra parte, también hay quién critica una excesiva inmisión en la vida personal de los sujetos, lo cual podría ahogar todo intento de iniciativa, prefiriendo que se controle *a distancia* el itinerario educativo, sin perderlo de vista pero sin agobiar ni, menos aún, manipular.

Lógicamente, ambos sistemas tiene aspectos positivos y lo ideal es saber conjugarlos. La manera más fácil de obtener lo mejor de cada uno es distribuir los ámbitos respectivos. A la familia corresponde la tarea de *educar*, en cuanto célula social básica en la cual se desarrolla la personalidad del individuo. A la escuela y demás entidades educativas les compete el *enseñar*, abriendo las expectativas del alumno a la universalidad cultural e insertando en él el deseo de aprender más. Como solía decir San Josemaría, *lo primero son los padres y después los profesores*.

Sin embargo, para cumplir realmente con el deber de promover la educación integral de todos los hombres no basta con aprontar estructuras sociales y

medios materiales. Es fundamental conseguir que la formación sea lo más perfecta y excelente que se pueda, independientemente del coste material. Kipling pone en boca de uno de sus personajes este proverbio: *la educación es la mayor de las bendiciones cuando es la mejor posible; si no, no sirve para nada*. En el mismo sentido, el papa Francisco ha recordado que la educación es un acto de amor, es dar vida, y el amor es exigente y pide encontrar los mejores recursos, razón por la que el educador debe ser muy competente y calificado, y al mismo tiempo lleno de humanidad.

En este sentido quiero recordar el luminoso discurso que pronunció San Juan Pablo II en la sede de la UNESCO en 1.980. Para el entonces Romano Pontífice, la educación consiste en hacer que el hombre llegue a ser “más” hombre, y no sólo que llegue a “tener” más, para lo cual debe aprender a saber poseer lo que tiene, es decir, a disponerlo y administrarlo no sólo para sí mismo sino también para el bien común.

En base a todo lo hasta ahora expuesto, me gustaría reivindicar otro término para designar ese proceso de formación y aprendizaje en su conjunto: el de “instrucción”, procedente también de una palabra latina compuesta, “ins-truere”, igualmente con raíz indoeuropea (\**strue*) que significa originalmente *esparcir hacia dentro*, es decir, ordenar (cómo en los procesos penales o en la construcción de edificios). Aplicado a la enseñanza, significa construir el alma y la personalidad recabando todos los elementos externos e internos susceptibles de ser aprovechados a tales fines. Ordenar, en suma, a la persona, para que ésta pueda cumplir los altos fines a los que ha sido llamado por su creador, empleando lo mejor de los dos caminos antes enunciados en el momento y lugar más adecuado. En definitiva, y cómo también ha dicho el papa Francisco, educar es una gran obra de construcción, y se halla en constante transformación.

## V. FAMILIAS Y PROFESORES, EN EL MISMO BARCO

CESÁREO GUERRA GALI  
ABOGADO

No me imagino a los padres de familia leyendo la exposición de motivos o preámbulos de las normativas que legalmente regulan el sistema educativo español bajo las cuales estamos las familias e instituciones sometidas y/o protegidas.

Bueno bien, vale, no parece obligatorio leerse los, pero es muy conveniente, pues en esos preámbulos normativos se habla —de forma genérica, fácil y acertadamente— de los hijos, de sus padres, de la sociedad en general y de la importancia de la coordinación entre el centro educativo y los padres. Quizás debiera el legislador haberlos adornado con algún silogismo utilizando la palabra BARCO. Hace bien en no hacerlo no vaya a ser que alguien se crea con derecho a que el Estado le pague unas vacaciones en el mar. Algunos compatriotas así piensan. Nosotros sí hablaremos de BARCO.

¿Es necesario recordar a padres y profesores (quizás a los profesores en menor medida por ser profesionales en esta materia) que los padres y el colegio tienen un fin común —simbiótico— en el futuro

profesional de los jóvenes alumnos? ¿Es necesario recordar, a los padres en general, que la labor más importante en su vida es la formación profesional y humana de sus hijos en coordinación con un centro educativo libremente elegido? Seguramente no. ¿Qué falla? ¿Acaso el dato vergonzoso de que la enseñanza en España está en los últimos puestos de los rankings mundiales (vaya por delante que soy crítico con estos rankings) es como consecuencia de la falta de trabajo “a bordo” y de forma conjunta y coordinada entre maestros y padres? ¿O hay algo más?

En mi modesto entender los SEIS “pecados” fundamentales que explican el “olvido”, más o menos general, de que debemos ser (Familia y profesores) marineros de un mismo BARCO en cuya embarcación está en juego el futuro de nuestros hijos son:

A) La falta de tradición en España de que los padres actúen —interactúen— y se involucren activa y constantemente en la educación de sus hijos. Coordinación que va más allá de pagar las cuotas del Colegio o asistir a alguna tutoría. Afortunadamente

este aspecto ha mejorado en los últimos 10 años, pero no a niveles generales aceptables en España.

B) En términos generales: La pereza y falta de preparación de los propios padres en el temario y tareas de los hijos sobre todo en asuntos de tecnología.

C) La falta de tiempo para dedicar a los hijos por el desorden en la conciliación de la vida laboral de los padres y los deberes familiares (por culpa “*in vigilando*” de los propios padres y/o de sensibilidad/política de la empresa donde trabajan).

D) La confusión sobre las prioridades en la vida, el egoísmo de la sociedad en general y no valorar/entender suficientemente el importante reto del camino a la excelencia (La SINGLADURA, en términos náuticos).

E) Los continuos y desafortunados cambios normativos o modelos educativos desde el inicio de nuestra actual democracia. A lo que se une la falta de criterio educativo unificador por la cesión de este derecho constitucional a la enseñanza (amparado en el art. 27 de la CE) a las Comunidades Autónomas.

Lo anterior se dice sin dejar de reconocer que los padres (todavía desgraciadamente no de forma general en España, Ej.: “Los ninis”.) están concienciados de que la enseñanza ya no es un asunto de recibir “buena o correcta” enseñanza, sino que el mercado exige la excelencia y la educación (familia y profesores/centros educativos) debe imprimirse con la misma exigencia con la que se encontrarán nuestros hijos o nietos en el mercado laboral y en todos los ámbitos de la vida.

Esos preámbulos normativos del ámbito de la enseñanza a los que he aludido antes, son verdaderas cartas de intenciones, (casi diría emotivos). En su articulado se reconocen amplios derechos a favor de los estudiantes y sus familias. Así en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, señala que: “*La transformación de la educación no depende sólo del sistema educativo. Es toda la sociedad la que tiene que asumir un papel activo. La educación es una tarea que afecta a empresas, asociaciones, sindicatos, organizaciones no gubernamentales,*

*así como a cualquier otra forma de manifestación de la sociedad civil y, de manera muy particular, a las familias. El éxito de la transformación social en la que estamos inmersos depende de la educación*”.

Bueno, quizás hay demasiada gente e instituciones involucradas en esta normativa, porque en nuestro imaginario BARCO de vela, pues no puede ser de otra forma que un barco de vela (donde verdaderamente se trabaja en serio) no pueden fallar dos mandos y responsables fundamentales: LOS PADRES/TUTORES y LOS PROFESORES. Estos, bien coordinados pueden llevar con esfuerzo a un alumno a lo más alto por la singladura de la excelencia hasta la bocana del puerto de llegada donde atracará el barco el alumno ya suficientemente preparado.

Así es como la reciente ley Orgánica del año 2013 que antes he citado viene a hacerse eco de lo que ocurre en la sociedad cuando señala algo que no por esencial u obvio no hay que repetir: “*La realidad familiar en general, y en particular en el ámbito de su relación con la educación, está experimentando profundos cambios. Son necesarios canales y hábitos que nos permitan restaurar el equilibrio y la fortaleza de las relaciones entre alumnos y alumnas, familias y escuelas. Las familias son las primeras responsables de la educación de sus hijos y por ello el sistema educativo tiene que contar con la familia y confiar en sus decisiones*”. Esta afirmación está avalada por la propia constitución española cuando se señala en su mentado art. 27 lo siguiente: “*Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*”

Exacto, somos los padres o tutores los primeros responsables en la educación de nuestros hijos, como no puede ser de otra manera, pero en la práctica, es penoso ver que la generalidad de los padres en España (sí, la generalidad) depositan en el colegio a los hijos para descargar en la institución docente la principal actividad como si fuese un hospital o

un taller de reparación de coches. Cuando no se dan cuenta que una buena o excelente educación es el motor que promueve el bienestar de cualquier país. ¿Importa a la mayoría de compatriotas nuestro país desde ese punto de vista? Quizás como parece a largo plazo no lo ven venir y no reaccionan.

¿Dejamos el barco a la deriva sin patrón o con un patrón que no tiene título, o teniendo título PER no es consciente de los peligros de la mar, es decir, de lo que el alumno se encontrará ahí fuera en el mercado?

No es baladí que nos apoyemos en un BARCO de vela para hablar de esta singladura educativa entre familia y profesores. No hay experiencia tan instructiva para hacer equipo y depender uno de otro y coordinarse para llegar a salvo a un buen puerto, que navegar a vela, sí, a vela, con perdón para los de motor. Ni el fútbol, ni una tutoría (sin alumno o con el) ni una reunión multitudinaria entre familias y profesores, ni un libro, ni una ley, ni el preámbulo de la ley, nada es comparable con la relación —diría de por vida— que nace en una navegación a vela.

El alumno en un barco, junto con sus padres/tutores y sus profesores, facilitaría a todos ellos, porque todos lo necesitan, a CONOCERSE, a entender y a aprender a trabajar en equipo con una única meta, porque no siendo así, el barco se pierde junto con las personas a bordo, llega a otro puerto no programado, o se puede hundir.

No me cabe la menor duda, lo digo por propia experiencia náutica, pues soy aficionado a la vela desde hace 30 años, que si esta idea se plasma en una experiencia real, aunque sólo sea por un día de navegación a vela, la relación que debe existir en la marinería (padre/tutores, profesores y alumno) da más frutos inmediatos que muchas reuniones de tutoría. Porque se conseguirían dos cosas importantísimas: conocerse mutuamente en un terreno absolutamente neutro y desconocido y a trabajar en equipo en un mismo tiempo y espacio y porque unos dependen de otros, ya no económicamente ni por prestigio, ni por simpatías, sino por la necesidad vital de supervivencia y camaradería se trasladaría en beneficio y ejemplo al alumno que es quien se enfrentará posteriormente ya preparado a las tempestades de su vida profesional.

Entonces, ya no haría falta leerse los preámbulos y exposición de motivos de la legislación como he dicho anteriormente, si siquiera, si me apuran, su articulado.

Claro que es fácil que esta maravilla de equipo pueda ser una realidad, no por el estupendo barco de vela, no por los profesores o por el alumno, que también, pues son los que juntos trabajan duro en equipo, sino, sobre todo, sería realidad, gracias al Patrón Supremo que llevaría el Timón si le cedemos, como debe ser, el mando de la embarcación. Insisto, embarcación a vela, por supuesto.



## VI. LA EDUCACIÓN DIFERENCIADA

EDUARDO DE URBANO CASTRILLO  
MAGISTRADO

**N**os atrevemos a decir que la educación constituye hoy en día la gran respuesta a los grandes interrogantes y necesidades de la persona. Por eso, es preferible hablar de formación más que de enseñanza, porque se trata de introducir a nuestros hijos en la realidad de la vida.

Consiste, pues, en un proceso de socialización dirigido a lograr el pleno desarrollo de la persona y su maduración en todos los aspectos de la vida (dimensión física, intelectual, moral, profesional...)

En una ocasión, escuché en Retamar que educar era dar ejemplos y ofrecer modelos. Repetir para que se grabe lo que hay que aprender y abrir horizontes porque la buena educación no es sólo transmitir datos e informaciones.

Hay que atender a todas las facetas de la formación, y como dijera Benedicto XVI en la Jornada mundial de la Familia, celebrada en Valencia, en el año 2006, incluye educar en la fe y en los valores evangélicos porque hay que preparar a nuestros hijos para enfrentarse a los grandes interrogantes de la vida

y ofrecerles pautas sólidas con las que moverse ante la desorientación y relativismo propios de nuestra época dada la multiplicidad de opciones que se presentan.

Pero, ¿cómo hacer todo esto? Pues bien, este breve trabajo se dedica a presentar un modelo de éxito: la denominada “educación diferenciada”.

### LA EDUCACIÓN EN NUESTRA ÉPOCA

Es evidente que en la relación maestro/profesor-alumno, ni se da ni puede darse, una situación de igualdad, porque uno sabe y ha de transmitir lo que sabe y el otro no sabe y es el destinatario de lo que ha de entregar el profesor a su alumno.

El proceso educativo trata, pues, de introducir al joven en la realidad de su momento, formando su intelecto y despertando su conciencia, no tanto con un “pensamiento situado”, si no con un “pensamiento crítico”.

De ese modo, se subraya que el hombre no es el resultado de un contexto social, sino la posibilidad de

ser él mismo, para lo cual son necesarios dos factores: los criterios y los datos.<sup>1</sup>

Esta dualidad de elementos formativos es innegable y en nuestro tiempo está de plena actualidad. Se dice que sobran datos (información) y cada vez se echan más en falta los criterios (formación).

Y por otro lado, hay quienes pretenden imponer su “tradicición”, lo cual no deja de ser paradójico en una sociedad globalizada como la nuestra, en vez de proponerla, invitando a conocerla en vez de forzar a seguirla, de modo acrítico.

El peligro de este fenómeno es que propicia entendimientos deformados del proceso de transmisión de una cultura, y produce consecuencias tan peligrosas como aherrojar la libertad individual e incidir en la convivencia con los demás.

De ahí, que haya que estar en guardia y posicionados ante todo sectarismo impositivo, ya sea con leyes o con las armas, porque la verdadera educación exige un correcto entendimiento de la tradición (del latín, *traditio*, entrega) y ello sólo puede aceptarse si viene de quienes tengan *auctoritas*, que no es lo mismo que *potestas*.

Y la verdadera autoridad, que se identifica con prestigio, más que con capacidad impositiva de mando, pretende “hacer crecer” a los demás, ya que *auctoritas* deriva del verbo *augere*, que precisamente significa eso, por lo que la autoridad que debe invitar a adherirse a ella, es la que proporcionan las personas que con su ejemplo y sabiduría, hacen posible se proceso de crecimiento o maduración que ha de conducir, paso a paso al joven, hacía su protagonismo en libertad.

Y para que esto sea una realidad, se precisa un “proyecto educativo”, enmarcado en un ideario, o conjunto de ideas y valores generales a impartir, que sirva de guía al alumno pues sino, se produce una educación que no es propiamente tal y que genera, en vez de hombres y mujeres cabales, gente inestable,

*bombres de arena*<sup>2</sup> sin raíces, que cuando sopla el viento se los lleva por delante.

Realidad, tradición, conciencia crítica, orientación y amplitud de objetivos sería un buen resumen de las exigencias formativas de la educación de hoy, en la que no pueden faltar los valores religiosos que proporcionan, a la vez, una explicación, un camino y un ideal de vida.

## LAS DIFERENCIAS SEXUALES Y LA EDUCACIÓN

Resulta evidente que en la sociedad convivimos personas muy distintas, con elementos diferenciales objetivos: edad, sexo, raza, formación...

Y siendo ello así, en toda actividad organizada se oferta un modo de tratar problemas y conseguir objetivos, desde una cierta especialización organizativa.

Un dicho explica mejor que nada lo que acabamos de indicar: “Cada oveja con su pareja”. Y por ello, en el deporte, en la moda... hasta en las prisiones, se diferencia por razón de un elemento diferencial innegable, como es el sexo.

No puede pues extrañar, que en materia de educación también apliquemos esos parámetros: tratar la diferencia para conseguir los mejores objetivos educativos.

Y esto no es ir contra el principio de igualdad, pues igualdad no es identidad, y negar la realidad es negar la civilización, y todo progreso que ha de conducir a mayor libertad y bienestar.

Por eso el pretendido “igualitarismo feminista” que niega la diferenciación entre sexos, va contra la naturaleza de las cosas<sup>3</sup>, y aunque sea una opción respetable no tiene por qué imponer un modelo que impida otras opciones, por lo menos, tan válidas como esa.

1 Algunas de estas ideas, están tomadas del catedrático de la Universidad del Sacro Cuore de Milan, Honorato GRASSI en la conferencia que impartió en la Universidad San Pablo-CEU e Madrid, el 20-10-2001.

2 Esta expresión aparece en la obra “Educar es un riesgo” del sacerdote Luigi GIUSSANI, fundador del movimiento Comunión y Liberación.

3 Recomiendo a quien no lo haya leído el libro de María CALVO CHARRO, “Diferentes pero iguales”, Editorial Almuzara, 2007.

En una sociedad pluralista, pueden y deben existir mecanismos que favorezcan superar las desigualdades estructurales —la llamada “discriminación positiva”— pero corregir no es tergiversar o negar la realidad, pues si se hace eso, nunca se arreglarán verdaderamente las cosas.

Un ejemplo, ilumina esta realidad. La profesora de la Universidad de Los Ángeles, Linda Sax, presentó en la XIX edición de los “Diálogos de Educación” organizada por la COFAPA (Confederación de Asociaciones de Padres de Alumnos), los resultados de un trabajo consistente en entrevistar a más de 17.000 alumnos y alumnas de primero de carrera, para valorar la diferente influencia en chicos y chicas de la educación recibida con anterioridad a ingresar en la Universidad.

De sus conclusiones, cabe destacar tres puntos: 1. Diferencias por el mero hecho del sexo: ellos tienen más interacción con los profesores y menos compromiso con sus estudios, mientras ellas simultanean mejor estudios y otras actividades; 2. Las chicas que provenían de colegios de educación diferenciada elegían la carrera más por factores vocacionales que económicos y se adaptaban mejor a la vida académica y obtenían mejores resultados académicos; 3. Las escuelas de educación diferenciada no son la única manera de aprovechar el potencial específico de cada uno, pero favorecen adquirir la confianza que una escuela mixta no proporciona del mismo modo.<sup>4</sup>

En el contexto expuesto, surge la denominada “educación diferenciada” que representó primero el acceso a la educación para niños y niñas, y desde mediados del siglo pasado, cuando comenzó la llamada educación mixta, supone el reconocimiento de la pluralidad y el derecho a la libertad de enseñanza.

Su filosofía se basa en un hecho constatado: “Los sexos no son iguales. Cada uno tiene ciertas dotes naturales”<sup>5</sup>. Y la educación diferenciada, par-

tiendo de esa realidad, trata de obtener la igualdad de posibilidades, tratando, desde la diferencia, de compensar las carencias de los dos sexos en pro de conseguir optimizar sus potencialidades.

Es decir, desde el doble reconocimiento, de la igualdad de derechos/deberes y de las diferencias entre ambos sexos, el objetivo es conseguir un modelo educativo que fomente el aprendizaje, la adquisición de virtudes y un clima que favorezca la autoestima y la ausencia de conflictividad y distracciones de los verdaderos objetivos de toda enseñanza, la integración y socialización de los jóvenes, formando su personalidad a través de una educación de calidad.

Y es que la base científica de la educación diferenciada, el “dimorfismo cerebral”, que significa que aun siendo los cerebros masculino y femenino porcentualmente iguales en inteligencia, son notablemente diferentes en estructura y funcionamiento.

La profesora CALVO CHARRO lo ha puesto de manifiesto en sus múltiples publicaciones, receptionando y reelaborando los trabajos que en materia de endocrinología, neurociencia y bioquímica se han desarrollado en las últimas décadas en Estados Unidos, principalmente.

De ese modo, tiene base científica, afirmar que hombres y mujeres piensan de modo distinto, se fijan en cosas diferentes, tienen distintas capacidades y habilidades y maduran con ritmos desiguales.

Y ello, tiene su cuna en el ADN histórico que ha ido conformando cada sexo y en el funcionamiento hormonal, propio de chicos y chicas. Empatía, violencia, competencia, autocontrol son distintos. Los jóvenes son más deductivos, las jóvenes más inductivas; ellos necesitan “emociones fuertes”, ellas ante el mismo estímulo, tienden a bloquearse; ellos son más competitivos, ellas más cooperativas; los unos, objetivos, las otras subjetivas; rudos y temerarios frente a delicadas y precavidas; violentos ellos, negociadoras ellas...

La testosterona —ellas también tienen pero varias veces menos— propia de los varones y la oxitocina, la hormona femenina, marcan modos de ser y actuar distintos.

<sup>4</sup> Del artículo “La educación debe aprovechar al máximo el potencial de cada sexo”, ACEPRENSA 5-11-2014

<sup>5</sup> Hellen FISHER en “El primer sexo”, Editorial Punto de Lectura, 2001.

No son clichés y la aproximación que en nuestro tiempos se da, entre los sexos es innegable, pero esa diferenciación natural justifica las ventajas que la educación diferenciada proporciona en lo académico, personal y social.<sup>6</sup>

En efecto, podemos hablar de tres razones principales a favor de este tipo de educación:

- Desarrolla mejor la personalidad de chicas y chicos
- Mejora el proceso de socialización
- Incrementa la eficacia académica

En primer lugar, en las etapas iniciales de la vida, la maduración más temprana de las chicas, produce el fenómeno de la “vulnerabilidad masculina” con desarreglos en distintos ordenes del comportamiento e inhibe el desarrollo de habilidades que las chicas deben alcanzar.

De ese modo, con la educación diferenciada, se favorece alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades, trabajando sobre cada sexo, las peculiaridades y carencias más notables que presentan en esos primeros momentos del proceso educativo.

Pero también supone una mejora en la socialización, los centros de educación diferenciada ofrecen, con su profesorado, más claras referencias masculinas y femeninas a sus alumnos y alumnas, y permiten un clima más tranquilo donde escoger materias que, por el “que dirán” no habrían elegido en un centro mixto: ellas, matemáticas, ciencias o deportes y ellos, arte, literatura o idiomas.

Y finalmente, el rendimiento escolar mejora, lo que ha hecho que en Inglaterra, Canadá o Estados Unidos, crezca en los últimos tiempos este tipo de enseñanza, que permite atender la diversidad de chicos y chicas, favoreciendo un mejor aprovechamiento escolar y adquirir conocimiento, destrezas y habilidades esenciales para su vida futura, como adultos.

Así, cabe destacar las conclusiones a las que llega el trabajo publicado por el Ministerio de Educación

del Gobierno de EEUU basado en el meta-análisis de los datos proporcionados por 2.221 estudios previos, en los que se analizaban los efectos de la educación diferenciada en la educación primaria y secundaria. Este análisis concluye que “*Existe suficiente apoyo a la premisa de que las escuelas diferenciadas pueden ser beneficiosas para los resultados académicos y se asocian a unas mayores aspiraciones profesionales en los alumnos*” (U.S. Department of Education, 2005, 2008)<sup>7</sup>.

## **EL PROBLEMA DE LA “ENSEÑANZA CONCERTADA DIFERENCIADA”**

La “educación diferenciada” deriva del derecho a la libertad de enseñanza que permite crear centros y recibir el tipo de educación que se desee, respetando los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales, tal como establece el art. 27 de nuestra Constitución.

Ciertamente, la Ley Orgánica 2/2006, sitúa la coeducación como “preferente y prioritaria”, pero no niega, pues no puede hacerlo, otro tipo de educación diferente.

En efecto, la Convención de la Unesco de 1960 relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, refrendada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en 1999 señala que “no serán consideradas constitutivas de discriminación: La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los del sexo femenino, siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes en el acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente cualificado, así como de locales escolares y de equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes.”

6 Recomendamos la lectura del Retamatch nº 118, de marzo 2009 que se titula precisamente “Educación diferenciada” y que a través de sus 78 páginas expone con mucha mayor profundidad y detalle, lo que aquí decimos..

7 La cita la proporciona la especialista en estos temas, Teresa ARTOLA GONZALEZ en “Educación diferenciada. Algunas razones educativas”.

La Directiva del Consejo 2004/113/CE de 13 de diciembre de 2004 que aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres a los accesos a bienes y servicios , expresamente deja fuera de su ámbito a la enseñanza.

Por eso, el principal problema en la actualidad, la no financiación de los centros concertados que ofrezcan este tipo de educación, choca contra las normas internacionales, que ha de ser aplicadas e interpretadas , conforme al art. 10 CE y se basan en el art. 84 de la Ley 2/2006, que establece —como hemos visto— un modelo prioritario pero que ni prohíbe ni puede considerar discriminatorio , lo que no lo es.

Y es que diversas sentencias de nuestro Tribunal Supremo, vienen considerando conforme a derecho negar tales conciertos, planteando de ese modo una situación kafkiana: de un lado, la “educación diferenciada” está reconocida ,entre otras, por Sentencias

de 26-6-2006 y 11-7-2008, y por otro lado, desde julio de 2012 viene “testarudamente” posicionándose en contra del derecho al concierto de los centros escolares de un solo sexo, a pesar de estar plenamente autorizados para su funcionamiento, imposibilitando recibir ayudas públicas, lo que perjudica el acceso a tales centros de miles de escolares.

A pesar de las evidencias jurisprudenciales citadas y parlamentarias, es de recordar que el Congreso y el Senado que aprobaron la LOE en 2006, rechazaron las enmiendas que quisieron introducir una prohibición de los conciertos con centros de un solo sexo o que agrupan por el sexo, nuestro más Alto Tribunal , mantiene tal “cerrazón”, que sólo cabe se repare por el Tribunal Constitucional.<sup>8</sup>

---

8 Así se ha pronunciado el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, José Luis MARTINEZ LÓPEZ –MUÑIZ en ABC, 26-7-2014.

## VII. LOS COLEGIOS CONCERTADOS Y EL ACCESO AL CONCIERTO DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN DIFERENCIADA

RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ  
PROFESOR TITULAR DE LA UNIVERSIDAD  
LETRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**E**n el análisis de los distintos tipos de centros educativos que ofrece el sistema español, expuestos en el epígrafe anterior, merecen una atención especial los colegios concertados, primero porque representan la mayor parte del sector educativo privado, pero sobre todo por su doble condición: desde el punto de vista de su titularidad son centros de carácter privado, pero desde el punto de vista de su financiación están sostenidos con fondos públicos. Esta dualidad puede originar algunas tensiones tanto en el acceso al concierto educativo como en el desempeño del proyecto educativo que se quiere impulsar por sus promotores.

### **LOS CENTROS PRIVADOS CONCERTADOS O SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS**

Las iniciativas educativas son proyectos costosos de sacar adelante en términos de medios

personales, materiales y económicos, y aspiran además a perdurar en el tiempo. Aunque en determinados sectores y entornos pueden incluso llegar a ser actividades lucrativas (en los últimos años se percibe cierto estímulo inversor de iniciativas educativas planteadas como negocio), en muchas ocasiones no lo son, siendo iniciativas animadas sobre todo por convicciones legítimas de distinta índole. Religiosas, por supuesto, pero también pedagógicas, sociales, ideológicas, humanistas, culturales, o resultantes de la mezcla de varias de ellas. De ahí que necesiten el concurso de la financiación pública para facilitar su viabilidad y hacer accesible su modelo educativo a familias con recursos limitados o escasos. Así está previsto por la Constitución en su art. 27.9 cuando introduce el mandato a los poderes públicos de ayudar “a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”.

Sin duda, la garantía universal de la enseñanza básica y el interés general que concurre en la formación y educación de la población de un país aconsejan la financiación pública del sector educativo al margen de su rentabilidad. No hay mejor inversión pública ni mejor medida de igualdad y justicia social que la de extender y mejorar el sistema educativo. En principio, estas razones no exigirían necesariamente la financiación de centros privados de enseñanza, puesto que el Estado podría en teoría atender esta necesidad con los debidos recursos públicos. Pero, aparte de que en la práctica es poco viable fiarlo todo a la iniciativa pública y que conviene contar con la iniciativa social, hay sobre todo dos razones muy relevantes que exigen la financiación pública de los centros privados de enseñanza: la garantía de la libertad de enseñanza como derecho fundamental y la garantía del pluralismo de la oferta educativa y del consiguiente derecho de los padres a elegir la educación que quieren procurar para sus hijos.

Ya se ha expuesto que la libertad de enseñanza, con su contenido primordial de derecho a la creación y dirección de centros educativos, es un derecho fundamental.

Por ese motivo, los conciertos educativos, que son el instrumento administrativo que ha diseñado nuestro ordenamiento desde la LODE de 1985 para financiar las iniciativas privadas de enseñanza, son sobre todo subvenciones o ayudas públicas para el ejercicio de un derecho fundamental.

Esto es muy importante, porque significa, primero, que el concierto no es una concesión graciosa del poder público, que éste puede establecer o retirar sin más en función de criterios de conveniencia (aunque sí pueden dictarse por la ley determinadas exigencias, a las que después me referiré), y segundo, que el beneficiario del concierto no pierde por el hecho de recibir financiación pública su condición de sujeto privado ejerciente de una libertad y, concretamente, de promotor de un ideario concreto.

Sin perjuicio de que, como es natural, el hecho de recibir esa financiación comporte una responsabilidad y el cumplimiento de unas condiciones, que

no pueden anular esa libertad en su contenido más fundamental.

En relación con este punto me gustaría aclarar algunas ideas, y concretamente responder a la pregunta de si la educación es un servicio público, que es el trasfondo de la cuestión.

Pues bien, la respuesta está en función del concepto mismo de servicio público, sobre el cual han vertido ríos de tinta (montañas de tóner habría que decir hoy) los administrativistas.

De manera resumida se puede decir que si tomamos el sentido estricto de esa noción, como ámbito de actividad prestacional a la sociedad reservado en exclusiva al sector público (como es el servicio de basuras, el abastecimiento de agua, o determinados servicios de transporte regular), la educación no es en absoluto un servicio público.

Porque ese reconocimiento implicaría la existencia de un monopolio estatal docente, de manera que la responsabilidad y competencia sobre el sector educativo correspondería en exclusiva a los poderes públicos, que podrían prestar ese servicio bien directamente a través de su red de centros públicos, bien indirectamente a través de centros privados en las condiciones que la Administración establezca y bajo su directa supervisión.

Si la educación reglada fuese un genuino servicio público no habría derecho a la creación de centros de educación estrictamente privados y de funcionamiento autónomo, como los hay, y los centros privados sostenidos con fondos públicos serían en realidad meros concesionarios del servicio público educativo, sin que pudiesen esgrimir un derecho o libertad previos a la impartición de enseñanzas conforme a su ideario específico.

En definitiva, los conciertos educativos no se corresponden con la figura jurídico-administrativa del concierto como técnica de gestión indirecta de servicios públicos.

Por el contrario, si por servicio público entendemos un concepto más amplio, consistente en una actividad prestada y garantizada por una Administración pública, con unas características

estandarizadas e iguales para todos los potenciales destinatarios del servicio, sí podemos catalogar como tal el sector educativo, sobre todo en cuanto a la enseñanza obligatoria y en relación con la red de centros sostenidos con fondos públicos. Esos colegios e institutos prestan a la sociedad un servicio que es público. Por eso tal calificación aparece en nuestras leyes educativas, como la Ley General de Educación de 1970 o la LODE de 1985. En la actualidad, la vigente LOE hace un uso discreto de esa expresión, sobre todo en la exposición de motivos.

En su articulado sólo el art. 108.4 menciona, en sentido concorde con lo que hemos apuntado, que “la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de los centros públicos y privados concertados”.

El matiz diferencial entre los dos conceptos está en la idea de reserva exclusiva o no de la titularidad de la actividad y, por tanto, en el reconocimiento de a quién corresponde la función educativa.

Y en ese punto la Constitución deja claro que, sin perjuicio del derecho universal a la educación, existe en nuestro Estado libertad de enseñanza y de creación de centros, dentro del respeto a los principios constitucionales.

A lo largo de los diez apartados del complejo y matizado art. 27 CE, todas las funciones que allí se atribuyen a los poderes públicos tienen un talante garantista e instrumental, de servicio a los derechos de las personas (de todos a la educación, de los padres a escoger la formación religiosa y moral de sus hijos, de los profesores, padres y alumnos a participar en el control y gestión de centros sostenidos con fondos públicos...), y no de reserva o apropiación de la tarea de educar, ni de liderazgo del sector.

Sus competencias sobre la programación general de la enseñanza y para la creación de centros están vinculadas a su responsabilidad de garantizar el derecho de todos a la educación (apartado 5) y su capacidad para homologar e inspeccionar el sistema educativo es un instrumento para garantizar el cumplimiento de las leyes (apartado 8).

En definitiva, los centros docentes sostenidos con financiación pública no son meros delegados de la Administración educativa para prestar el servicio de enseñanza obligatoria a la sociedad, subordinados a sus mandatos y prescripciones como si fueran mero sujeto instrumental, sino entidades que ejercen su libertad de enseñanza y conservan su carácter propio, para lo cual reciben fondos públicos.

Todo ello sin perjuicio de que los centros concertados asuman una serie de obligaciones específicas y formales que condicionan su actividad. La financiación pública comporta principalmente que la oferta de sus plazas por los centros concertados ha de hacerse en el marco de la red gratuita general de la que pasan a formar parte, debiendo además dotar la reserva de plazas que se establezca para alumnos con necesidades educativas especiales (art. 109 LOE).

También queda afectada la oferta de plazas de profesorado, que deberá ser pública, y someterse a los criterios que apruebe el consejo escolar, basados en el mérito y la capacidad de los candidatos.

Además, el concierto es incompatible con el cobro adicional de cantidades económicas a los padres por los servicios educativos ordinarios (como reiteran el art. 51 LODE y el art. 88 LOE), lo cual constituiría incumplimiento grave del concierto (art. 62.2.a) y b) LODE). A pesar de ello se trata de una práctica subrepticia bastante generalizada, motivada en buena parte por lo ajustado de los módulos del concierto.

En teoría éste comprende los distintos conceptos integrantes de la enseñanza, sobre todo los de personal docente (que son abonados directamente por la Administración educativa), pero también los de funcionamiento ordinario, tal como detalla el art. 117.3 LOE. Al final, la cuestión está en cómo se calculan esos gastos, porque los datos revelan que el coste de las plazas concertadas es menos de la mitad que la de los centros públicos.

De todos modos, para ser justa la comparación debe tener en cuenta factores correctores evidentes y las especiales cargas que soportan los centros públicos, pero invita a reflexionar sobre la conveniencia de ajustar los módulos del concierto o flexibilizar,



con ciertos límites, la prohibición de pagos complementarios a las familias.

Por último, cabe recordar que el art. 27.6 CE garantiza la participación de profesores, padres, e incluso alumnos en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos.

Se trata de una fórmula muy genérica que debe luego ser concretada por el legislador, pero en todo caso no puede quedar, como ya apreció la STC 5/1981, de 13 de febrero, remitida en blanco a las normas de régimen interior de cada centro.

Esa sentencia estimó la inconstitucionalidad de la LOECE de 1980 por poca concreción y garantía de esa participación, y por exigir en el caso de los padres su constitución en asociación para poder ejercer su derecho. Unos años después la LODE estableció que esa participación en el control y gestión de los centros concertados se realizaría a través del consejo escolar —semejante al que disponen los centros públicos, pero con una composición diferente—, como órgano colegiado necesario de su organización, con representantes de todos los estamentos del centro, que participa en todas las decisiones relevantes de su funcionamiento (desde la designación del director y la selección del profesorado, hasta la aprobación del presupuesto o la fijación del precio de las actividades complementarias y extraescolares).

Junto a esas condiciones de organización y funcionamiento como consecuencia del carácter concertado de un centro docente, están las derivadas de los derechos educativos de profesores, padres y alumnos. El ideario del centro y las legítimas convicciones de todo orden en que se asiente presidirán la acción educativa del centro y serán difundidas en esa comunidad académica, pero no son una patente de corso para el adoctrinamiento en contra de la libertad de las conciencias de esas personas, amparándose en la aceptación del ideario a través de la petición informada de plaza en el centro. Por eso se entiende que el art. 52.3 LODE asegure el carácter voluntario de toda práctica confesional en los centros concertados.

Los criterios de adjudicación de conciertos educativos. El polémico caso de los centros de educación diferenciada

Cuestión decisiva es el régimen de otorgamiento de ayudas públicas a los centros privados de enseñanza y, concretamente, su condicionamiento a través de los criterios de adjudicación de los conciertos por parte de las Administraciones públicas.

La Constitución se limita a vincular la ayuda pública a los centros docentes al cumplimiento de *los requisitos que la ley establezca* (art. 27.9). Sin duda, esto abre un margen de discrecionalidad al legislador, pero no se trata de una remisión en blanco a la ley, para que pueda optar libremente por supeditar la ayuda pública a cualquier tipo de requisitos.

Como es natural, no toda iniciativa privada es sin más acreedora de esta financiación, ya que los recursos públicos son por definición limitados. Pero a la hora de establecer los criterios concretos de adjudicación de los conciertos el legislador debe ser especialmente cuidadoso y no puede establecer requisitos caprichosos ni discriminatorios, ni excesivamente uniformizadores o constrictivos de los aspirantes a obtener esas ayudas.

Precisamente porque se trata de ayudar al ejercicio de una libertad fundamental, como es la de creación y dirección de centros de enseñanza, que sólo está limitada por el “respeto a los principios constitucionales” (art. 27.6 CE), que ofrece por tanto un marco muy amplio de ejercicio.

Además, la concesión de conciertos facilita el aconsejable pluralismo educativo, que hace viable en la práctica el derecho de elección de las familias. El pluralismo de la oferta viene de la mano de la iniciativa privada, con sus distintos idearios y proyectos educativos, permitiendo que los padres realmente puedan optar por el modelo que prefieran.

A mi modo de ver, conviene superar esa concepción de la educación como servicio público estricto, en la que la iniciativa privada, y en general la libertad, es contemplada bajo sospecha por salirse del patrón público que debiera ofrecerse como plato único a la sociedad.

La LOE establece un marco amplio para el reconocimiento de conciertos educativos, distinguiendo unos elementos básicos que serán fijados por el Gobierno (art. 116.3) —que todavía hoy se contienen en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, aprobado tras la LODE y que no ha sido actualizado— y otros aspectos que es competencia de las Comunidades Autónomas desarrollar (art. 116.4). En todo caso, reconoce una preferencia a favor de centros que atiendan poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo o los que se impulsen en régimen de cooperativa (art. 116.2).

En la práctica, las políticas autonómicas de concesión de conciertos educativos han generado bastantes conflictos en estos años. En particular, la polémica ha girado en torno a la posibilidad de acceder a conciertos por parte de centros privados de enseñanza diferenciada. La cuestión ha tenido un trasfondo ideológico, en el que late el debate sobre si este modelo educativo es discriminatorio por razón de sexo o no, ha llegado a los tribunales de justicia y se ha pretendido resolver con una reciente reforma legal.

Superando prejuicios ideológicos, hay que reconocer que la educación diferenciada —hoy marginal cuantitativamente hablando en nuestro sistema educativo— es un modelo perfectamente legítimo de enseñanza, con sus ventajas e inconvenientes, al igual que lo es la coeducación, apoyada como prioritaria por la disposición adicional 25ª LOE y sin duda dominante en todo el sector.

Las declaraciones internacionales de derechos educativos promovidas en el ámbito de las Naciones Unidas así parecen entenderlo cuando se cuidan, al vetar toda posible discriminación en la materia, de matizar que no lo es en principio la enseñanza diferenciada por sexos (art. 10.c de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, y art. 2.a) de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 1960).

Es muy importante subrayar que estos convenios internacionales han sido ratificados por España y son, por tanto, derecho vigente en nuestro país, pero además tales disposiciones gozan de fuerza constitucional en virtud del art. 10.2 CE, que los convierte en parámetro interpretativo de los derechos fundamentales y libertades públicas recogidas en la Constitución.

A pesar de eso, el hecho de que el legislador español incluyese expresamente en el año 2006, al aprobar la Ley Orgánica de Educación, el sexo (junto al nacimiento, raza, religión, opinión o circunstancias personales o sociales) como causa por la que no se podrá discriminar a los alumnos en la admisión a los centros públicos y a los concertados, llevó a algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Asturias, Galicia...) a denegar o no renovar el concierto a colegios de enseñanza diferenciada.

La cuestión llegó hasta el Tribunal Supremo, que en sentencia de 23 de julio de 2012, con doctrina reiterada en numerosos fallos posteriores (al menos 9 de octubre de 2012; 22 y 23 de enero de 2013; 23 de junio de 2014; y 16 de julio de 2014), justificó la legalidad del no acceso al concierto por parte de este tipo de colegios.

El Tribunal Supremo afirma a la vez que la educación diferenciada es “tan legítima como el modelo de coeducación” y no está en cuestión como tal, pero ello no es óbice para que el legislador descarte “que la enseñanza separada, por razón de sexo, pueda acogerse al sistema de enseñanza gratuita de centros concertados sostenidos con fondos públicos”.

Se trataría de una opción legítima del legislador, que no vulnera el art. 27.9 CE y su mandato de ayudar a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca, ya que el acceso al concierto sería un derecho de configuración legal.

Por tanto, “no resulta conforme a Derecho que esos centros privados, de educación no mixta, puedan tener la condición de concertados sostenidos con fondos públicos, cuando expresamente, insistimos, en el régimen de admisión de alumnos se prohíbe la discriminación por razón de sexo, ex artículo 84.3” LOE en su redacción originaria.

En mi opinión, esta argumentación está desenfocada. Si realmente la posición del legislador fuese la que defiende el Tribunal Supremo, la prohibición de concierto a la enseñanza diferenciada debería haber sido expresa y contenerse en el art. 116 LOE que es el que regula directamente la figura y régimen general de los conciertos educativos. El art. 84.3 regula una cuestión distinta, que es el régimen de admisión de alumnos, y contiene una cláusula de no discriminación que derivaría directamente de la Constitución y de esos convenios internacionales mencionados, y que debe entenderse aplicable a cualquier centro de enseñanza, y no sólo a los centros sostenidos con fondos públicos a los que se refiere ese precepto. Lo que han hecho algunas Administraciones educativas es aferrarse a la inclusión del término “sexo” en esa cláusula para justificar una política educativa de no financiación a los centros de educación diferenciada.

La cláusula de no discriminación, también en la cuestión concreta de la adjudicación de plazas, debe ser de aplicación general, incluyendo por supuesto a los colegios de educación diferenciada. Y lo que hay que hacer es interpretar la no discriminación por razón de sexo en el sentido de los tratados internacionales: el mero hecho de la separación de chicos y chicas en las aulas no es en sí discriminatoria, sino una forma legítima de atender a la diversidad de unos y otras y de dar respuesta a las necesidades de esas personas en cada etapa educativa. La discriminación en este ámbito exigiría un paso más, de manera que esa separación se utilizase para impartir una educación sexista, de menosprecio a la condición y valores del sexo opuesto, y entonces incurriría en la prohibición vetada por esa cláusula. Pero la educación separada puede ser una opción de partida viable para formar a los chicos y chicas en la igualdad, el respeto mutuo y para lograr su integración social.

Y si nos atenemos a la específica cuestión de los procesos de admisión en los centros, igualmente hay que matizar. Una interpretación integradora del legítimo modelo de educación diferenciada con la cláusula de no discriminación por razón de sexo debería llevar a entender que sólo se incurre en esa

prohibición cuando se impida la escolarización, no ya en un determinado centro que por ser diferenciado no admite por definición a chicos o a chicas (eso no es discriminación, sino simple consecuencia del modelo educativo que se aplica), sino cuando la familia, o el chico o chica en cuestión, no dispongan de una oferta educativa equivalente en su ámbito de influencia. Es decir, que la discriminación estaría en la imposibilidad de optar precisamente por ese modelo educativo, más que por un centro educativo concreto en el que no es posible obtener plaza por estar dedicado a la atención de personas de otro sexo.

En cualquier caso, el debate en principio ha sido zanjado con la reforma de la Ley Orgánica de Educación a través de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa), aunque el legislador y las Administraciones educativas seguro que nos depararán nuevas sorpresas en el futuro, tal es la desgaciada inestabilidad del sector.

En todo caso, es una lástima que, al haberse generado el debate en torno al art. 84.3 (admisión de alumnos), en el que estaba la cláusula de no discriminación, esta reforma ha operado sobre ese precepto, cuando, como apuntaba antes, la sede lógica para regular las condiciones básicas de acceso al régimen de concierto debería ser el Capítulo IV (Centros privados concertados) del Título IV de la LOE, dedicado a los centros docentes, que contiene dos preceptos monográficos sobre la regulación de los conciertos (arts. 116 y 117), aunque también estos preceptos se han retocado con la reforma de 2013. El hecho es que el art. 84.3 mantiene hoy la cláusula general de no discriminación, añadiendo ahora expresamente dos párrafos explicativos muy explícitos:

“No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960.

En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad”.

En sentido estricto, el primer párrafo citado no añade nada al ordenamiento jurídico español, al ser redundante y limitarse a invocar lo que dice la Convención de la UNESCO, que ya forma parte de por sí de nuestro ordenamiento jurídico. No deja de ser triste que el legislador nacional tenga que citar expresamente un tratado internacional vigente y ratificado por España para que sea aplicado en nuestro país. En puridad, sólo mediante la denuncia del tratado, o adoptando la correspondiente reserva respecto a una obligación, podría el Estado español eximirse del acatamiento debido a esas disposiciones. De otro modo, el principio de primacía hace prevalecer esas normas internacionales sobre las del Derecho interno. Es más, como se indicó, el art. 10.2 CE vendría a incorporar en este caso el contenido del Convenio de 1960 como integrante del bloque de la constitucionalidad, reforzando más si cabe su valor jurídico en nuestro ordenamiento.

El problema está en que se ha querido coger el rábano por las hojas. El legislador de 2006 no vetó la posibilidad de concertar la educación diferenciada, al menos de manera directa y en su sede natural dentro de la ley. Y luego, al querer extraerse por algunas Administraciones educativas (con el aval del Tribunal Supremo, como hemos visto) esa incompatibilidad de la cláusula de no discriminación en el acceso a los centros sostenidos con fondos públicos, que incluyó la razón de sexo, se ha obligado al legislador de 2013, que ha cambiado de color, a una curiosa pirlueta de redundancia normativa: establecer que no es discriminatorio por razón de sexo en el acceso a los centros docentes lo que el Convenio de 1960 vigente en España establece

que no es discriminatorio por razón de sexo en la creación y mantenimiento de centros diferenciados.

Peor aún, obliga al legislador a ponerse la venda antes que la herida y a decir expresamente que no se podrá denegar el concierto por reputar como discriminatoria la educación diferenciada, que es algo que a mi entender no se infiere directamente y *contrario sensu* de la cláusula de no discriminación bien interpretada.

La discriminación por razón de sexo no está en el mero hecho de educar por separado a chicos y chicas (que es un modelo educativo admisible y no discutido en abstracto, pues de otro modo habría que prohibirlo incluso para el caso de centros docentes estrictamente privados y eso no se cuestiona), sino que puede tener lugar si el acceso a ese tipo de educación no se garantiza por igual en un contexto o situación concreta.

Es decir, sólo habría discriminación en el acceso cuando haya familias determinadas con hijos del sexo opuesto al reservado a un centro diferenciado y con voluntad de elegir esa educación que no tengan opción real equivalente en términos ordinarios. En esos casos el concierto estaría contribuyendo a consolidar una situación de desigualdad de trato, aunque también cabría una solución en positivo, como sería la promoción de una oferta educativa complementaria que atiende la demanda insatisfecha, aunque no sea de manera inmediata.

En segundo lugar, la discriminación puede estar también en que un centro docente concreto (diferenciado, pero es aplicable también a los centros mixtos en general) imparta sus enseñanzas con un sesgo discriminatorio, que provenga bien del ideario (lo cual en principio no es posible, porque tal dificultad debiera haberse detectado en fase de autorización del centro), bien de la práctica o estilo docente que marque la dirección del centro.

Tampoco en estos casos el concierto podría sostener la impartición de una enseñanza que atente contra valores tan fundamentales para nuestra sociedad. Es más, aquí podría estar en cuestión la revocación misma de la autorización de apertura del centro docente.

Además, el art. 84.3 LOE reformado incorpora un último párrafo en el que, por un lado, se incluye precisamente una cláusula de no discriminación específica para los actores en la educación (padres, profesores, alumnos y centros) por razón del carácter diferenciado de la enseñanza y en relación con el acceso al concierto educativo. Se respalda así la plena legitimidad del modelo.

Pero junto a ello se introduce una obligación positiva de demostración de que la opción de un centro por el carácter diferenciado no atenta contra el principio de igualdad (y, por tanto, no lesiona la cláusula general de no discriminación). Concretamente, se exige que el ideario del centro justifique el porqué de la adopción del modelo diferenciado de enseñanza y las medidas académicas concretas con las que se promoverá el principio de igualdad en la formación de los educandos.

No parece muy acertado invertir en estos casos la carga de la prueba sobre la vulneración del principio de no discriminación en los colegios de educación diferenciada, pues parece que les coloca de partida en posición de sospecha y se entrega a las Administraciones autonómicas una herramienta para dificultar el acceso al concierto que puede ser arbitraria, debido a los prejuicios ya manifestados en este terreno.

Esta carga con que se grava hoy a los centros diferenciados por no estar excluidos de raíz de las ayudas públicas no parece demasiado efectiva (al fin y al cabo los idearios suelen ser proclamaciones más semejantes a una exposición de motivos que a un texto normativo concreto), y en cualquier caso no excluiría la exigencia de respeto al principio constitucional de igualdad y no discriminación en el funcionamiento de la institución, como en cualquier centro educativo.

En cambio, no se indica nada en la LOE respecto a la otra modalidad de discriminación: la discriminación en el acceso por falta de oferta equivalente para los chicos (o chicas) que no tengan entrada en el colegio diferenciado, que es a la que se refiere el Convenio de 1960 y que sí permitiría un examen específico para este tipo de oferta educativa.

Literalmente, el art. 2 del Convenio dispone que “En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1 de la presente Convención: a) La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, *siempre que esos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes*” (la cursiva es mía).

Cabe añadir que el cambio legislativo de finales de 2013 ya había sido adelantado de forma curiosa a través de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2013 (Ley 17/2012, de 27 de diciembre), al indicar en su art. 17 que el módulo económico de los conciertos educativos sería también aplicable a los centros de educación diferenciada.

Ese precepto ha empezado a tener su reflejo en algunos fallos jurisprudenciales recientes. En el caso de Galicia, la sentencia del TSJ de 21 de enero de 2015 desestima el recurso interpuesto contra la Orden de la Consejería de 9 de agosto de 2013 por la que se concedía el concierto a ciertos colegios de enseñanza diferenciada, con apoyo en lo indicado en la mencionada ley de presupuestos, añadiendo que la reforma de la LOMCE en 2013 vendría a servir al menos para interpretar la voluntad del legislador en 2006.

En el fondo, se trataría de decir, como más arriba apuntábamos, que la discriminación por razón de sexo en la admisión de alumnos a centros concertados no comporta en sí la exclusión de los centros de enseñanza diferenciada a la subvención pública, razón por la cual la ley de presupuestos incluye a este tipo de centros al regular el módulo económico a aplicar. Con todo, la cuestión no es del todo clara, y por eso un Auto del TSJ de Andalucía de 14 de octubre de 2014 ha planteado cuestión de inconstitucionalidad contra ese aspecto de la ley estatal de presupuestos.

También es de interés la sentencia del TSJ de 16 de febrero de 2015, que con apoyo en la disposición transitoria 2ª de la LOMCE (que establece el derecho de los centros a solicitar la aplicación de la nueva redacción del art. 84.3 LOE para el propio ejercicio de 2013), reconoce el derecho de un par de centros de educación diferenciada a recuperar el convenio educativo del que disfrutaban, y que había sido revocado en abril de 2013.

En cualquier caso, por encima de complejidades interpretativas legales como consecuencia de reformas y contrarreformas normativas, pienso que sólo desde una postura fundamentalista y contaminada por estereotipos y prejuicios contra la libertad y el pluralismo educativo cabe reputar como discriminatoria en sí la impartición de enseñanzas separadas a chicos y chicas.

Y en consecuencia, resulta injusto privar a este modelo educativo de la posibilidad de acceder a la financiación pública en términos de igualdad con el resto de iniciativas privadas.

Ese derecho a la ayuda económica pública no es incondicionado, sino que debe someterse a unos requisitos legales. Pero tales requisitos no pueden ser constrictivos de libertades fundamentales sin una base sólida, y la calificación como discriminatoria por razón de sexo no lo es.

En un contexto en el que la mayoría de la educación privada accede con normalidad a los conciertos educativos, lo que resulta discriminatorio es vetar sin resquicios la posibilidad de financiación pública a un modelo educativo legítimo. Con ello se restringen innecesariamente las posibilidades de elección de centro y, sobre todo, de tipo de enseñanza, de las familias, pues sólo un porcentaje bastante reducido de la población española puede permitirse costear la escolarización de sus hijos en colegios privados no concertados.

Los conciertos tienen un efecto muy positivo de igualdad social, al hacer accesible a familias sin recursos el acceso a centros educativos de calidad, que los poderes públicos deberían potenciar y no cerrar, condenándolos a ser una oferta sólo asequible a quien la puede pagar.

## VIII. ¿QUÉ ES “BOLONIA”?

### EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA NUEVA ESTRUCTURA DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

JOSÉ CARLOS GONZÁLEZ VÁZQUEZ  
PROFESOR TITULAR DE DERECHO MERCANTIL (UCM)  
ABOGADO

#### INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso de integración europea, a finales del siglo pasado se apostó por el desarrollo y fortalecimiento de sus dimensiones intelectuales, culturales, científicas y técnicas, entre las que destacaba la creación e implementación del Espacio Europeo de Estudios Superiores (EEES), dado el papel central de las Universidades europeas en el desarrollo de estas dimensiones culturales y como “*vía clave para promocionar la movilidad de los ciudadanos y la capacidad de obtención de empleo y el desarrollo general del continente*” (Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999).

Ya el año anterior (La Sorbona, 25 de mayo 1998) en otra Declaración similar se puso el énfasis en estos aspectos, si bien en ese caso fue suscrita sólo por los cuatro principales Estados miembros (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido). En cambio, al año

siguiente la Declaración de Bolonia supuso un salto cualitativo y cuantitativo, razón por la cual ha sido la que ha perdurado como denominación del nuevo modelo universitario europeo.

En efecto, por un lado, esta Declaración de 1999 fue suscrita por una treintena de países entre los que se encontraban todos los Estados miembros de la UE y, por otro lado, fue con esta Declaración con la que se fijaron unos objetivos más concretos<sup>1</sup> y con un calendario de implementación que terminaba el año 2010<sup>2</sup>, razones que justifican que el nuevo

1 Luego han seguido otras Declaraciones posteriores (Praga 2001, Berlín, 2003, Bergen 2005, Londres 2007 y Lovaina 2009), donde, además de adherirse sucesivamente más países europeos al proyecto hasta un total de 46, se han ido perfilando y adaptando los objetivos del proceso a las cambiantes circunstancias o necesidades de cada momento, pero lo esencial del modelo quedó fijado ya en Bolonia 1999, lo que justifica dicha denominación.

2 En efecto, el proceso de implantación del EEES debía estar

modelo universitario europeo armonizado sea comúnmente denominado como el modelo o proyecto “Bolonia”, además de que el mismo se articuló sobre los principios fundamentales de la Carta Magna de la Universidad de Bolonia de 1988<sup>3</sup>.

Con el EEES se busca incrementar la competitividad del sistema europeo de educación superior a través de su armonización, de forma que todos los países adheridos a esta Declaración implementen *“un sistema de titulaciones fácilmente comprensible y comparable, incluso a través de la puesta en marcha del Suplemento al Título”* y articulado en torno a dos ciclos principales: el grado (las anteriores diplomaturas o licenciaturas en nuestro sistema universitario nacional) y el postgrado, que se subdivide a su vez en másteres y doctorado.

Dentro de este modelo se configura como elemento básico la homogeneización del sistema de créditos europeos, imprescindible para la implantación del sistema europeo de transferencia de créditos (ECTS), que es la clave para facilitar la movilidad de los estudiantes universitarios dentro del EEES, créditos que se podrán conseguir no sólo en las universidades sino también en otras instituciones, incluso mediante el reconocimiento de la experiencia profesional o laboral.

Con ello se busca facilitar el reconocimiento y homologación de las titulaciones y, sobre todo, de los estudios cursados en diversas instituciones de educación superior de cara a la obtención de dichas titulaciones, facilitando también el acceso al espacio laboral europeo, así como la transparencia y comparabilidad curricular, lo que redundará en una

---

concluido en 2010 y, de hecho, en España en el curso 2010-2011 ya no pudieron ofertarse plazas de nuevo ingreso en las antiguas Licenciaturas, Diplomaturas, Arquitecturas e Ingenierías (tanto técnicas como superiores), si bien los alumnos que se encontraban en ese momento cursando dichos títulos podían optar por cambiarse a las nuevas titulaciones o continuar con sus planes de estudio (en extinción) hasta el año 2015, fecha a partir de la cual ya sólo pueden tener derecho a examen pero sin docencia.

3 Fecha en la que dicha Universidad celebraba sus 900 años de antigüedad.

mayor competitividad y, con ello, en una mejora de la calidad de los sistemas universitarios europeos.

Los objetivos del nuevo modelo —que ha provocado una reforma sustancial de nuestra tradicional estructura universitaria— son, pues, los siguientes:

- La promoción de la movilidad universitaria, tanto de alumnos como de profesores.
- La promoción de la cooperación europea en la obtención de la mayor calidad posible del sistema mediante el establecimiento de criterios y metodologías comparables.
- La promoción de las dimensiones europeas necesarias en la educación superior.
- El alineamiento de la formación universitaria y sus perfiles a las necesidades reales del mercado laboral.

Todo ello se ha concretado, esencialmente, en cuatro grandes novedades que se han introducido en nuestro sistema universitario de forma paulatina a través de diversas reformas legales<sup>4</sup>:

1. El nuevo crédito europeo como unidad de medida del “haber” universitario.

---

4 La reforma se inicia con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, posteriormente modificada de manera relevante a estos efectos por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, y se desarrolla reglamentariamente con el R.D. 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título, el R.D. el R.D. 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales y el reciente R.D. 22/2015, de 23 de enero, por el que se establecen los requisitos para expedición del SET; el R.D. 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional; los hoy derogados RR.DD. 55 y 56/2005, de 21 de enero, por los que se regulaban los estudios universitarios de grado y posgrado respectivamente, sustituidos por el vigente R.D. 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (modificado por el R.D. 861/2010, de 29 de octubre); el R.D. 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado y por el derogado R.D. 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulaban las condiciones de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, sustituido por el reciente R.D. 412/2014, de 6 de junio.



2. El novedoso Suplemento Europeo al Título (SET).
3. La nueva estructura de los estudios universitarios (Grado, Máster y Doctorado).
4. Las nuevas metodologías docentes.

A continuación, explicaremos brevemente cada uno de estos cuatro aspectos fundamentales del denominado modelo o sistema universitario “Bolonia”.

## **EL SISTEMA EUROPEO DE CRÉDITOS Y DE CALIFICACIONES UNIVERSITARIAS.**

La adopción de este sistema —que resulta esencial para facilitar las equivalencias y el reconocimiento de estudios realizados en otros países— implica una *“reformulación conceptual de la organización del currículo de la educación superior mediante la adaptación a los nuevos modelos de formación centrados en el trabajo del estudiante. Esta medida del haber académico comporta un nuevo modelo educativo que ha de orientar las programaciones y las metodologías docentes centrándolas en el aprendizaje de los estudiantes, no exclusivamente en las horas lectivas”* (Preámbulo del R.D. 1125/2003). Por ello, su implantación generalizada era una condición previa indispensable para la configuración de las nuevas titulaciones adaptadas ya al modelo Bolonia<sup>5</sup>, y así lo exige el art. 88.2 Ley Orgánica 6/2001.

Se parte de la idea de que un crédito europeo debe equivaler a un mínimo de 25 horas y un máximo de 30 horas de trabajo del alumno (art. 4.5 R.D. 1125/2003), computándose en este cálculo todas las horas que debe emplear el mismo para la adquisición de los conocimientos, capacidades y destrezas requeridos en cada materia, lo que incluye tanto las horas de clase —tanto teóricas como prácticas— como las

5 Su necesidad se puso de manifiesto con los Programas de movilidad de estudiantes (Sócrates y Erasmus), que sufrieron inicialmente los problemas de reconocimiento y validación de estudios parciales en universidades de otros Estados miembros y obligaron a instaurar un sistema de equivalencias dando lugar al ECTS.

dedicadas al estudio, a la realización de seminarios, trabajos, prácticas, proyectos o las necesarias para la preparación y realización de exámenes y otras pruebas de evaluación (art. 4.3 R.D. 1125/2003)<sup>6</sup>.

Cada curso académico se estructura en un total de 60 créditos (art. 4.1 R.D. 125/2003), partiendo de la consideración de que el estudiante se dedica a tiempo completo a sus estudios universitarios durante un período mínimo de 36 semanas y máximo de 40, lo que arroja una dedicación aproximada de 40 horas semanales<sup>7</sup>.

Aunque la normativa no lo exige, además, se ha generalizado en la mayoría de los planes de estudio la partición del curso académico en dos “semestres” (septiembre/enero y febrero/junio), cursándose 30 ECTS en cada uno de ellos, repartidos a su vez en 5, 6, 7 u 8 asignaturas distintas, dependiendo del número de créditos de las mismas, que suelen oscilar entre un mínimo de 3 créditos y un máximo de 8<sup>8</sup>.

Así, por ejemplo una asignatura estándar de 6 ECTS durante un semestre —cuya duración lectiva son normalmente 15 semanas, dejando otras 3 para preparación y realización de exámenes finales, al margen de las fechas reservadas para los exámenes extraordinarios— implica que el alumno debe dedicarle un mínimo de 150 horas de trabajo a dicha asignatura (6x25), es decir, unas 8/9 horas cada una de esas 15 semanas lectivas y, luego, otras 15/30 horas

6 Con anterioridad los créditos de las asignaturas se calculaban considerando sólo las horas lectivas, de forma que 10 horas de clase equivalían a un crédito. No obstante, en realidad, el cambio no ha sido realmente tan radical como pudiera parecer inicialmente, ya que se ha considerado que por cada hora lectiva el alumno necesita emplear otras 2 horas aproximadamente en el resto de actividades citadas por lo que la equivalencia termina siendo bastante parecida.

7 Podría ser sólo de 37,5 horas semanales si los 60 ECTS los calculamos conforme al mínimo de 25 horas por crédito (1.500 horas por curso) y lo repartimos en 40 semanas o llegar a 45 horas semanales si nos fuéramos al máximo de 30 horas de trabajo por cada crédito ECTS (1.800 horas anuales) en las mismas 40 semanas.

8 Así, por ejemplo, un semestre típico podría constar de 5 asignaturas de 6 créditos cada una de ellas.

para la preparación y realización de las pruebas finales. Si tenemos en cuenta que, en una asignatura de este número de créditos, el alumno recibe normalmente 3 horas de clases semanales —como explicamos más adelante—, ello implica que, al margen de las clases, cada alumno debería dedicar 5/6 horas semanales a estudio, prácticas, trabajos, etc. de dicha asignatura<sup>9</sup>.

La otra novedad relevante que se introdujo en 2003 para los nuevos créditos y las nuevas titulaciones fue el sistema de calificaciones, ya que el modelo tradicional español difería mucho de los habituales en nuestro entorno cultural al basarse en un sistema esencialmente cualitativo y con una equivalencia numérica muy particular<sup>10</sup>.

Ahora, en cambio, se impone la calificación numérica de 0 a 10 y con expresión de un decimal, al margen de que se pueda añadir, si se quiere, una calificación cualitativa<sup>11</sup> y, además, dado que las asignaturas ya no tienen necesariamente el mismo número de créditos, la media del expediente acadé-

mico debe ser el resultado de multiplicar la nota de la asignatura por el número de créditos de la misma, sumar todas ellas y dividir el resultado por el número de créditos totales obtenidos por el alumno (art. 5.3 y 5.4 R.D. 1125/2003).

## EL SUPLEMENTO EUROPEO AL TÍTULO.

Este fue otro de los objetivos fijados en la Declaración de Bolonia y encuentra su justificación en las dificultades prácticas detectadas para el reconocimiento de los estudios en distintas universidades y países fruto de la enorme diversidad de enseñanzas y titulaciones.

Con el mismo se busca añadir información al Título universitario mediante la descripción de su naturaleza, nivel, contexto y contenido, con el objetivo de “*incrementar la transparencia de las diversas titulaciones de educación superior impartidas en los países europeos y facilitar su reconocimiento académico y profesional por la instituciones*” (Preámbulo del R.D. 1044/2003), ajustándose al modelo elaborado por la Comisión Europea, el Consejo de Europa y UNESCO/CESPE (Centro Europeo para la Educación Superior).

Previsto en el art. 88.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se desarrolla inicialmente, de forma provisional, en el citado R.D. 1044/2003, estableciéndose sólo para los títulos oficiales y de validez en todo el territorio nacional (art. 2 R.D. 1044/2003) y, posteriormente, por el R.D. 1002/2010, de 5 de agosto, que vino a fijar los contenidos integradores del modelo de Suplemento inherentes a los títulos de Graduado, Máster Universitario y Doctor y, más recientemente, por el R.D. 22/2015, de 23 de enero, el cual regula los requisitos de expedición del SET. Consiste en un documento que acompaña al título “*con la información unificada, personalizada para cada titulado universitario, sobre los estudios cursados, los resultados obtenidos, las capacidades profesionales adquiridas y el nivel de su titulación en el sistema nacional de educación superior*” (art. 2 R.D. 22/2015).

9 Esto resulta imprescindible en un sistema como éste que —como explicaremos más adelante— está basado en la participación y trabajo constante del alumno y la evaluación continua y —por desgracia— la falta de comprensión de esta exigencia es, sin duda, unas de las causas del fracaso en la implementación práctica del modelo Bolonia en nuestro país. En el ejemplo expuesto —asignatura de 6 ECTS— el estudiante recibe unas 45 horas aproximadamente de clase y debe dedicar otras 105 de trabajo personal como mínimo.

10 En efecto, las calificaciones eran —como ahora— Suspenso, Aprobado, Notable, Sobresaliente y Matrícula de Honor y, aunque su correspondencia numérica era en la práctica la normal (menos de 5, entre 5 y 6,9, entre 7 y 8,9, más de 9 y 10, respectivamente), desde el punto de vista académico se puntuaban todas las asignaturas por igual (al ser todas anuales) en función de la calificación cualitativa de la siguiente forma: 1 para el aprobado, 2 para el notable, 3 para el sobresaliente y 4 para la Matrícula. La media del expediente se calculaba sumando el total de las calificaciones numéricas y dividiendo el resultado por el número de asignaturas, dando como nota media una cifra que debía oscilar necesariamente entre 1 y 4.

11 Se mantiene la posibilidad de otorgar la calificación de Matrícula de Honor a los que obtenga una calificación igual o superior a 9 con el límite del 5% del total de alumnos matriculados (art. 5.6 R.D.1125/2003).

En definitiva, el SET debe contener información sobre la titulación, su nivel, el contenido y los resultados obtenidos, la función de la titulación, la rama de conocimiento en que se incardine dicho título, así como otras informaciones adicionales, como qué competencias se han adquirido o a qué salidas laborales se puede acceder (art. 4.1 R.D. 1044/2003 y art. 4 R.D. 22/2015) y sólo se expedirá cuando se obtenga dicho título sin que pueda ser expedido cuando se cursen sólo parcialmente los estudios conducentes al mismo (art. 6 R.D. 1044/2003).

En definitiva, se trata de una especie de pasaporte universitario para favorecer la movilidad académica y profesional en el marco de la Europa del Conocimiento y del mercado laboral único, para lo cual es especialmente útil el establecimiento de la correspondencia entre el Marco español de Cualificaciones par la Educación Superior y el Marco Europeo de Cualificaciones, para facilitar la internacionalización de nuestros titulados superiores<sup>12</sup>.

## LA NUEVA ESTRUCTURA DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS.

Siguiendo el criterio establecido en la Declaración de Bolonia, la Ley Orgánica 6/2001 estructura las enseñanzas universitarias oficiales<sup>13</sup> en tres ciclos: Grado, Master y Doctorado (art. 37 y arts. 3.1 y 8 R.D. 1393/2007)<sup>14</sup>.

12 Así, nuestro marco nacional establece 4 niveles —Técnico Superior, Grado, Máster y Doctor— que se corresponden respectivamente con los niveles 5, 6 y 7 y 8 del Marco Europeo de Cualificaciones.

13 Al margen de las enseñanzas oficiales y con validez en todo el territorio nacional —que exigen el cumplimiento de las condiciones y directrices fijadas por el Gobierno, su verificación por el Consejo de Universidades, su aprobación por la Comunidad autónoma correspondiente y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (art. 35 Ley Orgánica 6/2001)— las Universidades pueden expedir otros títulos propios (art. 34 Ley Orgánica 6/2001).

14 En la Declaración de Bolonia se habla de dos pero, en realidad, no es algo distinto ya que el Postgrado —como ya hemos apuntado en el primer apartado de este trabajo— se subdivide

Además, los planes de estudio conducentes a la obtención de estos títulos deben centrarse en la adquisición de competencias por parte de los estudiantes y no tanto, como era tradicional, en un enfoque basado en contenidos formativos y horas lectivas. Por ello, se exige que los mismos incorporen elementos nuevos como su justificación, objetivos, admisión de estudiantes, recursos, resultados previstos, sistema de garantía de calidad, además de, por supuesto, sus contenidos y planificación. Asimismo, se posibilita la incorporación de prácticas externas, reforzando “*el compromiso con la empleabilidad de los futuros graduados y graduadas*”.

Además, cabe que la experiencia laboral y profesional sea también reconocida de cara a la obtención de créditos a los efectos de obtención de un título oficial (con un máximo de 15% del total de créditos del plan de estudios), así como el reconocimiento de créditos obtenidos en otras titulaciones oficiales o en o en otras enseñanzas superiores oficiales o títulos universitarios propios (art. 6.2 R.D. 1393/2007)<sup>15</sup>.

Debe resaltarse la importancia de los sistemas de garantía de calidad de los planes de estudio, ya que la amplia autonomía universitaria en su diseño debe combinarse con un adecuado sistema de evaluación y acreditación permanente que permita supervisar su ejecución efectiva y sus resultados para poder informar a la sociedad sobre dichas circunstancias, ampliando la transparencia del EEES y su competitividad.

Las enseñanzas de Grado tiene como finalidad proporcionar al estudiante “*una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de*

en Master y Doctorado, siendo necesaria la previa obtención del título de Master para poder acceder a los estudios de doctorado. Es más, a partir de la Declaración de Bergen (2005) se establece ya definitivamente el doctorado como un tercer ciclo de los estudios universitarios europeos diferenciado del Máster.

15 Todos los créditos obtenidos por el estudiante en enseñanzas oficiales, los transferidos, los reconocidos y los superados para la obtención del título serán incluidos en su expediente académico y en el SET (art. 6.7 R.D. 1393/2007).

*carácter profesional*” (art. 9.1 R.D. 1393/2007), pudiendo incorporar menciones alusivas a itinerarios o intensificaciones curriculares.

Los planes de estudios conducentes a la obtención del título de Graduado se debían planificar necesariamente en 4 cursos académicos de 60 ECTS, es decir, un total de 240 créditos<sup>16</sup>, en los que se incluirá toda la formación teórica y práctica que deba adquirirse por el estudiante: aspectos, básicos de la rama de conocimiento, materias obligatorias, optativas, seminarios, prácticas externas, trabajo fin de Grado u otras (art. 12.2 R.D. 1393/2007). No obstante, el reciente R.D. 43/2015, de 2 de febrero, ha modificado este punto para permitir que las Universidades puedan optar por la configuración de Grados de 3 años (180 ECTS) a los que se añadiría un Master de especialización de 2 años adicionales (120 ECTS).

Resulta, además, obligatorio que un mínimo del 25% de los créditos —60 créditos en un Grado de 4 años— sean de formación básica (normalmente en los primeros cursos), de los cuales, al menos, el 60% —36 créditos en un Grado de 4 años— debe estar vinculado a materias propias de la rama de conocimiento a que pertenezca el título de Grado correspondiente<sup>17</sup> y estructurados en asignaturas de, al menos, 6 créditos (art. 12.5 R.D. 1393/2007). Las prácticas externas, si existen, no podrán superar el 25% de los créditos del Grado y deberán ofrecerse preferentemente en la segunda mitad del plan de estudios. El Trabajo Fin de Grado (TFG) es obligatorio con una carga entre un mínimo de 6 y un máximo del 12,5% de los créditos del Grado correspondiente,

en la fase final del plan y orientado “a la evaluación de competencias asociadas al título” (art. 12.7 R.D. 1393/2007)<sup>18</sup>.

Las enseñanzas de Máster tienen como objetivo “la formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientadas a la especialización académica o profesional o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras” (art. 10.1 R.D. 1393/2007), pudiendo incorporar especialidades en su programación que se correspondan con su ámbito científico, humanístico, tecnológico o profesional.

Los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos de Máster Universitario tendrán entre 60 y 120 créditos (entre 1 y 2 años), incluyendo toda la formación teórica y práctica que deba adquirirse por el estudiante y quedará igualmente adscrito a una rama del conocimiento (art. 15.2 R.D. 1393/2007). Resulta igualmente obligatoria la elaboración y defensa pública de un Trabajo Fin de Master (TFM) que tendrá entre 6 y 30 créditos y puede asimismo tener prácticas externas con una carga máxima de 60 créditos<sup>19</sup>. Si el Máster habilita para el ejercicio de actividades profesionales reguladas el Gobierno fija las condiciones a que deben ajustarse los correspondientes planes de estudio a fin de garantizar que los mismos permitan obtener las competencias necesarias para el ejercicio de la profesión (art. 15.4 R.D. 1393/2007).

Los estudios de Doctorado tienen “como finalidad la especialización del estudiante en su formación investigadora dentro de un ámbito del conocimiento científico, técnico, humanístico

16 La Declaración de Bolonia no imponía este esquema “4+1” (4 años de Grado y 1 de Master) sino que era posible adoptar el modelo “3+2” (Grados de 3 años y Masters de 2), imperante en otros países europeos y que ha llevado al legislador a flexibilizar el sistema permitiendo optar por esta otra alternativa a las Universidades que lo deseen con la reciente reforma aprobada el pasado 2 de febrero de 2015.

17 Se establecen 5 ramas de conocimiento: Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas y, por último, Ingeniería y Arquitectura (art. 12.4 R.D. 1393/2007).

18 Además, se puede obtener el reconocimiento académico de créditos por la participación en actividades universitarias culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias o de cooperación, debiendo existir tal posibilidad para, al menos, 6 créditos del total del Plan de estudios (art. 46.2 i) Ley Orgánica 6/2001 y art. 12.8 R.D. 1393/2007): los denominados créditos “de libre configuración”.

19 Así, por ejemplo, en el Master oficial de Acceso a la Abogacía suelen incluirse esas prácticas externas con una duración de un semestre, siendo un Master de un año y medio de duración.

o artístico” y consiste en la superación de un período de formación avanzada en técnicas de investigación y la elaboración, presentación y aprobación de un trabajo original de investigación: la Tesis Doctoral (art. 38 Ley Orgánica 6/2001 y art. 3.1 R.D. 99/2011).

Se exige, con carácter general, estar en posesión de los títulos oficiales de Grado y Máster Universitario, “*siempre que se hayan superado, al menos, 300 créditos ECTS en el conjunto de estas dos enseñanzas*” (art. 6.1 R.D. 99/2011) y puede exigirse también alguna formación investigadora, dentro del Programa de doctorado, tanto transversal como específica, que no requiere que sea estructurada en créditos ECTS (art. 4.1 R.D. 99/2011) A ello se añade el período propiamente de investigación para la elaboración de la Tesis doctoral que se prevé en torno a los 3 años a tiempo completo, que se puede prorrogar excepcionalmente hasta 2 años más<sup>20</sup>, tras lo cual se producirá la defensa pública de dicha Tesis.

Con el doctorado se enlazan el EEES y el Espacio Europeo de Investigación (EEI), ambos pilares fundamentales de la Sociedad Europea del Conocimiento, de forma que los doctores deben ser actores principales de la sociedad en la generación, transferencia y adecuación de la I+D+i (Preámbulo del R.D. 99/2011).

## LAS NUEVAS METODOLOGÍAS DOCENTES

Como establece el Preámbulo del R.D. 1393/2007, el modelo Bolonia no implica sólo un cambio en la organización de las enseñanzas universitarias sino también “*un cambio en las metodologías docentes, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante, en un contexto que se extiende ahora a lo largo de la vida*”.

En efecto, el eje del sistema es el estudiante y su labor de aprendizaje y adquisición de competencias, lo que exige un alumno mucho más activo,

20 Si se realizan los estudios de doctorado a tiempo parcial podrán tener una duración máxima de 5 años desde la admisión al programa de doctorado, que podrán prorrogarse hasta un máximo de 3 años más (art. 3.2 R.D. 99/2011).

auténticamente protagonista de dicho proceso de aprendizaje que ya no se limita a la mera adquisición de unos determinados conocimientos formativos y su acreditación mediante las correspondientes pruebas de evaluación (exámenes), sino que se requiere que, por un lado, trabaje y participe mucho más en las clases, las cuales no se limitarán al modelo de clase magistral donde el profesor explica y el alumno escucha (y, como mucho, pregunta), sino que en las mismas se debatirá la materia, se realizarán prácticas, se expondrán trabajos, etc., etc., de forma que el alumno puede enjuiciar con más profundidad la materia y, por otro lado, debe trabajar también en la tutorías, donde podrá buscar el apoyo del profesor para todas esas actividades (realización de prácticas, de trabajos, etc., etc.) complementarias del estudio.

Las prácticas adquieren un protagonismo sin precedentes<sup>21</sup>, buscando ese aprendizaje dirigido a la empleabilidad y a la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos. Así, por ejemplo, en una asignatura tipo de 6 créditos, la carga lectiva es de 5 horas semanales para el profesor, de las que 2 horas son teóricas (y con todo el Grupo unido) y las otras 3 son prácticas, si bien dividiendo el Grupo en 2 o 3 Subgrupos para facilitar la participación de todos los estudiantes en dicha práctica<sup>22</sup>. Así, desde la perspectiva de alumno, cada uno sólo tendría 3 horas lectivas —o 3 y media si el Grupo se parte sólo en dos Subgrupos— a la semana —2 teóricas y 1 o 1 y media de prácticas—.

Ni que decir tiene que, también, implica la incorporación en la metodología docente de las nuevas tecnologías de la información, tanto en el Aula como fuera del Aula, especialmente la utilización del Campus Virtual como herramienta básica de relación con el profesor y con el resto de compañeros:

21 Probablemente, incluso, excesivo por lo que se refiere a los planes de estudio de Grado, restando tiempo a la formación más teórica que, en este primer Ciclo, debería ser a mi juicio sustancial, para inclinarse, en cambio, la balanza hacia la práctica en el Master Universitario.

22 Así, un grupo hipotético de 75 alumnos, en la clase práctica se subdividiría en 3 grupos de 25 estudiantes cada uno de ellos.

ahí es donde se subirán los materiales y prácticas por el profesor y donde los alumnos “entregarán” sus trabajos y prácticas, donde podrá haber debates en Foros o chats, donde se podrán enviar emails internos, concertar tutorías, anunciar o modificar el calendario de actividades, etc.

Asimismo, entre las novedades didácticas, no puede dejar de mencionarse el aprendizaje del trabajo en grupo o el contacto con la empresa o el mundo laboral a través de las prácticas externas que, como ya hemos dicho, también se valoran en créditos y se evalúan.

Como es fácil de intuir, esta metodología exige sin duda mucho más presencia, dedicación y esfuerzo constante por parte de los estudiantes universitarios —además, por supuesto, del propio profesor—, pues el mismo está siendo permanentemente evaluado y el nivel de exigencia es alto y continuado.

## **CONSIDERACIONES FINALES: POR QUÉ NO HA FUNCIONADO EL MODELO**

Son varias, a mi juicio, las razones por las que el nuevo modelo no ha funcionado como debería o podría haberlo hecho, algunas de las cuales ya las he apuntado.

En primer lugar, porque nadie estaba preparado para su implantación: ni los estudiantes ni los profesores, ni las estructuras universitarias (Departamentos, Facultades, Escuelas, Universidades, ...).

Los alumnos llegan a la Universidad sin haber incorporado a su dinámica de trabajo las herramientas mínimas indispensables para desempeñar ese papel protagonista que el modelo exige (no saben trabajar en equipo, ni hacer trabajos, ni exponer o debatir)<sup>23</sup> y, sobre todo, sin interiorizar

que la finalidad de la enseñanza universitaria no es “examinarse y aprobar” sino “trabajar y aprender”.<sup>24</sup>

Los profesores, por su lado, tampoco han interiorizado el modelo, lo que significa en no pocos casos que actúan de forma un tanto “lampedusiana”, de forma que todo cambia aparentemente para que, en el fondo, todo siga igual (no incorporan las nuevas tecnologías a su docencia, no fomentan la participación del alumno y la realización de trabajos, prácticas, etc. y hasta siguen “dictando” apuntes en plena era digital).

Finalmente, las instituciones universitarias tampoco estaban preparadas para el cambio desde el punto de vista de sus propias infraestructuras y medios, lo que, unido a la grave crisis económica padecida, ha hecho que el cambio de modelo se haya efectuado en España a coste cero, cuando en realidad hubiera exigido una inversión considerable para ejecutarla con garantías de éxito (nuevas tecnologías en todas las Aulas, contratación de más profesores y personal administrativo de apoyo, etc., etc.).

En segundo lugar, porque el propio modelo tiene elementos discutibles y que, en la práctica, se han mostrado disfuncionales, como la reducción drástica de la formación teórica fundamental en la materia propia de la titulación, la excesiva carga de trabajo de escasa rentabilidad en el aprendizaje efectivo o el peligro de burocratización excesiva de la docencia.

En efecto, el Grado de 4 años ya implica una reducción del 20% de docencia respecto de las antiguas licenciaturas de 5 que se agrava considerablemente cuando —como ha sido bastante habitual— se diseñan los planes de estudio con una amplia “op-tatividad” que abarca en muchos casos el cuarto

23 Probablemente porque nos hemos ido “cargando”, si se me permite la expresión, nuestro sistema educativo en todas sus etapas previas con sucesivas reformas en los últimos 25 o 30 años, eliminando el esfuerzo, la exigencia y la disciplina como valores esenciales del modelo educativo y, sobre todo, la denostada memoria, sin la cual, por mucho que nos empeñemos en lo contrario, es imposible aprender nada.

24 Resulta curioso que los alumnos sean los primeros que se quejan cuando se intenta exigir el cumplimiento del modelo y sus consecuencias —especialmente, la 150 horas de trabajo personal por asignatura de 6 ECTS— y que, de hecho, tengan más “demanda” y aceptación los profesores que siguen más o menos el modelo tradicional (sin trabajos —ni individuales ni colectivos—, sin pruebas y evaluación continua, que se limitan a explicar en clase y con pocas o ninguna actividad práctica).



año en su totalidad junto con el TFG. Ello implica pasar en la práctica de 5 a 3 años de formación básica lo que ha conllevado o bien una “jibarización” de los contenidos exigidos<sup>25</sup> o bien a la exigencia de contenidos similares a los anteriores planes de estudio de 5 años en esos 3 primeros del Grado, con el consiguiente fracaso escolar<sup>26</sup>.

Igualmente, se ha pecado en exceso en la incorporación de todo tipo de actividades participativas (trabajos individuales y en grupo, prácticas externas, visitas institucionales, tutorías, exposiciones orales) que, a la postre, restan muchas horas de trabajo al estudio de las materias propias de cada asignatura sin que aporten, en muchas ocasiones, un rendimiento tangible en la formación de los estudiantes.

Por último, todo el sistema se sustenta en una ingente labor de gestión y coordinación que ha

recaído fundamentalmente en el profesorado y que, termina por distraerle de sus dos funciones esenciales: la docencia y la investigación. En efecto, la elaboración de planes de estudio (y su reforma) y de sus memorias, el diseño de las asignaturas y de sus Guías docentes, la coordinación de dichas asignaturas, la coordinación de los cursos, la coordinación de cada titulación, la preparación y seguimiento de la calidad de las enseñanzas y su periódica verificación o evaluación, la creación de las Escuelas de doctorado, con sus cargos y funciones, etc., etc. absorben una cantidad ingente de horas de trabajo, fundamentalmente del profesorado, que no siempre deriva en un rendimiento efectivo y medible en la mejora del modelo universitario.

En definitiva, el proyecto Bolonia ha aportado evidentemente algunas mejoras indiscutibles de nuestro tradicional modelo universitario (movilidad, comparabilidad, verificación externa de su calidad, etc.) pero, desde luego, a día de hoy presenta muchas más sombras que luces, a mi juicio, si bien la experiencia de estos primeros años de implantación puede servir sin duda para “corregir el tiro” en aquellos aspectos que están resultando perturbadores de forma que en un futuro —que esperemos no sea muy lejano— podamos decir, por primera vez en los últimos 40 años, que una reforma universitaria ha servido para mejorar la educación superior en España.

---

25 Lo que algunos hemos definido de forma sarcástica como “Plastilina I y Plastilina II”, haciendo referencia a la división del curso académico en 2 semestres y a la banalización de los contenidos exigidos.

26 Todo ello se agrava, por un lado si, como hemos explicado, el alumno opta por cursar créditos “básicos” en otras titulaciones de la misma rama de conocimiento o, incluso, en otras distintas, lo que viene a reducir aún más la formación adquirida en las materias propias de la titulación cursada y, por otro lado, más aún si decide por el reconocimiento de créditos de libre configuración por actividades universitarias ajenas al propio Grado.

# IX. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA

JOSÉ MARÍA PUYOL MONTERO  
PROFESOR TITULAR DE UNIVERSIDAD

## LAS PRIMERAS UNIVERSIDADES Y EL ORIGEN DEL FUERO ACADÉMICO

El origen de la institución universitaria responde a una secular tradición pedagógica que proviene de la Antigüedad. Esta tradición se renovó en las últimas décadas del siglo XI, sobre todo alrededor de escuelas catedralicias o monásticas de las que tenemos constancia ya desde el siglo VI. Los obispos deseaban reformar la Iglesia e instruir mejor a sus sacerdotes y para ello fomentaron la creación de escuelas permanentes de cierto nivel donde se pudiera estudiar las Sagradas Escrituras y también las artes liberales. A las escuelas catedralicias se añadieron otras, promovidas por las nuevas órdenes religiosas, las escuelas monásticas. La proliferación y utilidad de estas escuelas movilizó a las autoridades eclesiásticas a llevar un control más estricto de sus enseñanzas: se estableció que los obispos debían conceder su venia para poder enseñar con garantía mediante un sistema de *licentia docendi*. Dentro de esta

corriente docente surgieron simultáneamente otras escuelas, de derecho o de medicina, con un carácter más laico, que comenzaron a agruparse alrededor de alguna figura prestigiosa con el fin de organizar las enseñanzas<sup>1</sup>.

Esta renovación de los saberes que se produjo en la Alta Edad Media es un fenómeno que estuvo unido al desarrollo económico general, al crecimiento urbano y a la extensión del comercio en toda Europa, hitos que generaron la necesidad de forjar maestros y especialistas en las distintas disciplinas del saber y, muy particularmente, en el campo del derecho. Fue una consecuencia inmediata del crecimiento y de la superación de unas estructuras tradicionales que se mostraban demasiado pequeñas y estrechas para un nuevo horizonte europeo<sup>2</sup>.

1 J. Orlandis, Historia de la Iglesia I. La Iglesia Antigua y Medieval, Ediciones Palabra, Madrid, 1995, p. 362.

2 Christophe Charle et Jacques Verger, Histoire des Universités, Presses Universitaires de France, París 1994, p. 7-10.



Pero en el siglo XII se dio un paso más en este fenómeno: muchas de aquellas escuelas cayeron en la decadencia. Su importancia era pequeña y no superaban un ámbito local reducido. Sin embargo algunas de ellas sí que llegaron a adquirir una gran relevancia y por su prestigio fueron capaces de atraer a estudiantes de otras ciudades o incluso de otros países. Estaban vinculadas a importantes ciudades medievales, se convirtieron en focos de cultura y atrajeron a profesores y a alumnos de toda Europa. Así nacieron los primeros estudios generales, que eran instituciones de educación superior con un status concedido o confirmado por una autoridad de carácter universal, como el papa o, con menos frecuencia, el rey o el emperador, cuyos miembros gozaban de una serie de derechos o privilegios<sup>3</sup>.

En aquellos primeros estudios generales la presencia masiva de estudiantes era fuente de desórdenes frecuentes, que alteraban la pacífica vida de aquellas poblaciones rurales del Medioevo, por lo que las autoridades locales se vieron obligadas a tomar cartas en el asunto. Algunas medidas iban dirigidas a poner orden la actividad docente; otras incluso acabar con aquellas escuelas que alteraban la vida pacífica del lugar y que eran fuente de frecuentes altercados.

Tanto estudiantes como profesores necesitaban también cierta tranquilidad para la enseñanza, por lo que se vio conveniente proteger ese espacio docente frente a intereses económicos o políticos locales. De esta manera tanto estudiantes como profesores se organizaron para defender sus intereses y para ello se fijaron en el modelo de las corporaciones profesionales entonces existentes, a los que pronto se llamaría universidades. Existían por entonces universidades de pescadores, de comerciantes o de artesanos, entendidos como gremios corporativos. Nació así el concepto de universidad o corporación de estudiantes y profesores (*universitas magistrorum et scholarium*), y con este sentido definieron las

Partidas a aquellas primeras universidades<sup>4</sup>. Frente al concepto de *studium generale*, el de *universitas* ponía énfasis sobre la realidad humana de las universidades medievales, que fueron sobre todo comunidades organizadas de individuos responsables de la educación superior o del *studium*. Esta idea de comunidad sería fundamental para la definición de la universidad medieval, pues indicaba también un cierto grado de independencia y de cohesión interna. Era un grupo al que uno se adhería libremente y que tenía derecho de admisión de nuevos miembros; que podía tener personalidad civil, emitir documentos o darse a sí mismo unos estatutos de obligado cumplimiento para sus miembros.

Con el tiempo los profesores también se asociaron en *colegia doctorum* para proteger sus derechos y defenderse, pero no sólo de las autoridades, sino también de los alumnos. Este asociacionismo de las primeras universidades se refleja también en otro fenómeno típico de la época: en la agrupación de los miembros de las universidades por naciones de procedencia con un cierto carácter corporativo. Vemos así que las primeras universidades nacieron como un producto de su tiempo. La sociedad medieval era corporativa y al no existir un poder público debidamente organizado, ese vacío de autoridad facilitó el desarrollo de distintas corporaciones autónomas.

Aquellas primeras universidades nacieron espontáneamente en una sociedad que era esencialmente plural. Con el comienzo del intervencionismo de los monarcas, a quienes no agradaba ese modelo de pluralidad, tanto el rey como la Iglesia extendieron primero su reconocimiento sobre aquellas primeras universidades y seguidamente las dotaron de reglas y de cierta protección. Así fue como recibieron aquellos primeros privilegios —*libertas scholastica* o *libertas scholarium*—, que entre otras facultades les permitieron tener su propia jurisdicción y organización, elegir a sus autoridades y tener una administración y

3 Jacques Verger, “Esquemas”, Historia de la universidad en Europa, volumen I, Las universidades en la Edad Media, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao 1994, pp. 39-40.

4 “Ayuntamiento de maestros e de escolares, que es fecho en algún lugar, con voluntad e entendimiento de aprender los saberes” (Partida II, Título XXXI).

patrimonio propio, con derecho a gozar de los beneficios eclesiásticos. Además estarían colocadas bajo la inmediata salvaguarda de la autoridad suprema, papal o real. De esta manera, aquellos privilegios, por provenir de quien provenían, fueron fácilmente reconocidos por las autoridades municipales y así surgió naturalmente en el Medioevo el llamado 'fuero universitario', que era una jurisdicción especial propia de las universidades. Con el tiempo aquel fuero privilegiado se fue enriqueciendo con nuevos privilegios concedidos por reyes o por papas, y este carácter privilegiado para proteger su especial personalidad ha formado parte de la idiosincrasia de la universidad desde sus orígenes hasta nuestros días.

Conviene hacer aquí también precisar algo ya apuntado: al hablar del comienzo de las primeras universidades, no debemos suponer que fueron una creación *ex nihilo* de la etapa medieval. Responden a la existencia de una tradición inveterada que entronca con la cultura clásica y con su prolongación en el saber medieval, pero que en la Edad Media adquirió una originalidad que las hizo distintas de las academias conocidas en el mundo clásico y de las escuelas romanas. Y también que cuando universidades como Bolonia o París recibieron un reconocimiento oficial, ya eran instituciones en funcionamiento y con una cierta tradición, y gozaban de un amplio prestigio que excedía el ámbito de aquellas ciudades. De esta manera, la concesión de aquellos privilegios no supuso realmente el momento fundacional de aquellas primeras universidades, sino más bien un reconocimiento oficial de algo que ya existía y funcionaba<sup>5</sup>.

La Iglesia intervino en el mundo universitario desde sus comienzos. Siempre mostró un interés especial hacia las universidades, lo que se corresponde a su tradicional interés por la enseñanza y por la transmisión de la fe cristiana. Fue frecuente que estas primeras universidades fueran erigidas mediante una bula pontificia, o que pidieran una

bula pontificia de confirmación: por un lado, esto garantizaba su autonomía y la eximía de la jurisdicción del obispo diocesano y del poder de los oficiales reales, pero también vinculaba a la institución con la autoridad pontificia de manera inmediata. Y como también desde el principio las autoridades locales o territoriales estuvieron interesadas en estas escuelas, las promovieron, conscientes de la repercusión que tenían aquellas universidades para las comarcas y para todo el reino.

La protección oficial nació para proteger la labor docente frente a las ambiciones locales, municipales, señoriales o episcopales y para garantizar un ámbito de libertad. Esto suponía que con la formación de un fuero docente universitario se liberaba a docentes y estudiantes de la jurisdicción local y se forjaba un sistema peculiar de autogobierno, que estaba tutelado por el rey o por la Iglesia. El privilegio universitario no suponía propiamente una garantía territorial, sino una garantía universal y una limitación legal: garantizaba la primacía de la ley sobre la arbitrariedad de los hombres e incluso limitaba la propia soberanía del rey; dotaba a las universidades de una especial autonomía que le permitía poder contar con una organización, unas autoridades, un ceremonial propio y una cierta capacidad de darse normas particulares y exclusivas.

Otra característica de aquellas incipientes instituciones universitarias era su universalidad. Como reflejo del espíritu universalista de la Cristiandad medieval, tuvieron desde el principio un marcado carácter supranacional, tanto por el origen de los maestros, como por el de los escolares, quienes desde el principio se agruparon por naciones de procedencia. No eran por tanto núcleos cerrados a los habitantes del lugar. Precisamente en el Medioevo se bautizó con la palabra *Studium Generale*—frente al *Studium particulare*— al conjunto de cursos dispensados por los maestros del cuerpo universitario, para remarcar su carácter universal y abierto. Y en la promoción de este principio de universalidad participó activamente la Iglesia. No fue infrecuente que eclesiásticos y otros miembros de órdenes mendicantes formaran parte

5 Michel Leter, *Lettre à Luc Ferry sur la liberté des universités*, París 2004, p. 13-14.

de sus claustros académicos. Y cuando los papas acogieron decididamente a las universidades bajo su protección<sup>6</sup>, les concedieron desde el principio una especie de autonomía universal: la posibilidad de impartir un magisterio doctrinal extendido a toda el Orbe cristiano. Las licencias otorgadas por las universidades eran licencias *ubique docendi*, que capacitaban a su poseedor para poder enseñar en toda la Cristiandad. Si su licencia hubiera sido concedida por un obispo, su ámbito hubiera quedado reducido al de una diócesis.

Otro detalle interesante es la idea de que el papa se reservó mediante bula el derecho a conceder doctorados, un título que había de tener un valor universal. Por eso el título de doctor confiere desde el principio una capacidad docente con reconocimiento universal.

Aquellas primeras universidades tuvieron una marcada influencia de la Iglesia. La mayor parte de sus profesores eran clérigos y gozaban de los privilegios eclesiásticos y los primeros modelos de enseñanza tuvieron como referencia instituciones eclesiásticas. No faltaron tampoco ciertas tensiones entre el clero secular y regular, y con el desarrollo de las órdenes mendicantes, los claustros se vieron pronto llenos de frailes de dominicos y franciscanos. Y los papas, por su parte, decidieron desde el principio proteger la presencia de estas órdenes en las universidades.

Con el paso del tiempo fueron surgiendo nuevas instituciones universitarias, la mayoría creadas por una fundación real o eclesiástica y de nueva planta, siguiendo el modelo de otras universidades ya existentes. Dos antiguas universidades sirvieron de modelo: la Universidad de Bolonia, que fue organizada por los estudiantes; y la Universidad de París, que lo fue por los maestros. Circunstancias políticas y sociales diversas provocaron que de cada una de estas universidades se desgajaran en otras nuevas, y así reprodujeran y extendieran su modelo por

Europa. Profesores de París darían lugar entre 1229-1231 a la fundación de las Universidades de Oxford y de Orleáns; de una rama de Bolonia aparecería enseguida la Universidad de Padua<sup>7</sup> y así muchas más. Las facultades típicas fueron las de Teología, Derecho, Filosofía, Medicina y Artes Liberales. Pero a decir verdad, no todas las universidades contaban siempre con las mismas enseñanzas.

Los derechos no eran los mismos para todos en ambos modelos de universidades. En las basadas en los modelos de París y Oxford, sólo los maestros eran miembros de pleno derecho de la universidad. Por el contrario, en las universidades de estudiantes tipo Bolonia y Padua, la universidad constaba sólo de estudiantes y los profesores se contrataban a través de contratos anuales concertados con la universidad o con la comuna. Aún así existía un colegio de doctores cuya principal misión eran los exámenes y la concesión de títulos.

En el sur de Francia, península ibérica y sur de Europa existía un modelo mixto de universidades: los estudiantes controlaban algunos cargos universitarios como el rector o los miembros del consejo, y los colegios de doctores estaban integrados en la universidad. Y como ha quedado antes apuntado, en muchas universidades los estudiantes estaban organizados en naciones en función de su origen geográfico. Así en Bolonia había veinte naciones y en Salamanca y en París había cuatro. En todo caso, salvo en contadísimos casos, el área de reclutamiento de estudiantes en cada universidad era principalmente nacional. Pero sí podemos decir con Jacques Verger, que los estudiantes de la época eran mayoritariamente forasteros<sup>8</sup>.

En aquellas primeras universidades las ideas de privilegio y de autonomía quedaban muy claras, también porque eran conceptos muy vivos en la etapa medieval. La idea de libertad estaba muy arraigada

6 Michel Leter, *Lettre à Luc Ferry sur la liberté des universités*, París 2004, p. 40-46.

7 Michel Leter, *Lettre à Luc Ferry sur la liberté des universités*, París 2004, p. 16-20.

8 Jacques Verger, "Esquemas", *Historia de la universidad en Europa*, volumen I, "Las universidades en la Edad Media", p. 46.

en el Medioevo. En aquellos siglos surgieron muchas ciudades libres que no reconocían más señor natural que el rey. Y era habitual que toda ciudad o corporación deseara un reconocimiento oficial materializado en la concesión de unos privilegios. Docentes y estudiantes sabían que contar con un privilegio real o episcopal era un requisito para poder contar con una libertad académica; y también que la autonomía financiera era necesaria para alcanzar esa autonomía académica. Por eso comprobamos que las universidades buscaron desde el principio contar con un patrimonio, ingresos y rentas propias y no tener que depender en su funcionamiento del rey o del municipio. Las crónicas nos cuentan que los maestros recibían los honorarios de sus alumnos y que éstos podían elegir sus profesores. Y era frecuente que en la fundación se dotara a la universidad de unas tierras o unas rentas que facilitasen su independencia y autonomía, algo necesario para la búsqueda de la verdad y para el cultivo de los saberes.

En la Península Ibérica las autoridades políticas se inmiscuyeron en el desarrollo de las universidades desde el siglo XIII, lo que concuerda con el proceso de extensión del poder real durante la Reconquista. Los reyes trataron de controlar toda la organización de sus reinos y tuvieron una política activa en el reconocimiento o en la fundación de universidades, que ya se habían convertido en instituciones de vital importancia en la vida cultural de los distintos reinos.

Los siglos XIV y XV fueron siglos de crecimiento para la universidad y hubo nuevas fundaciones, algunas de origen eclesiástico y, cada vez con más frecuencia, por iniciativa de príncipes o de ciudades. Generalmente se requería después una bula papal confirmatoria. También muchas de las universidades existentes fueron creciendo de tamaño y aumentó el número de facultades. Durante siglos se desarrollaron con una idea característica y común: la de una comunidad universitaria independiente<sup>9</sup>, y con una

estructura jurídica y organizativa que tomaba principalmente a la Universidad de Bolonia como modelo, pero sin la completa separación de universidades de estudiantes y colegios de doctores que caracterizaba al modelo boloñés. Aparecieron los primeros colegios mayores para alojar a los alumnos de fuera, de la mano de ricos benefactores, autoridades eclesiásticas o autoridades del reino. El modelo para organizar aquellos colegios fue la vida monástica.

No todas las universidades estaban igual organizadas ni todas tenían un mismo grado de autonomía. Como ha señalado Mariano Peset, uno de los grandes especialistas en la historia de la universidad española, “la autonomía —la posibilidad de darse normas y de administrar su patrimonio— era muy diferente en unas y otras. Salamanca o Valladolid la lograron, mientras otras vivieron bajo el poder de un colegio, una orden religiosa o un municipio”<sup>10</sup>.

Por tanto y como cualquier organización corporativa de la Edad Media, las universidades medievales se caracterizaron por sus privilegios, libertades e inmunidades. El más importante de estos privilegios era su autonomía, que le permitía actuar como una corporación en sus tratos con el mundo exterior, capacidad para reclutar a sus miembros, profesores o alumnos, establecer sus propias reglas de funcionamiento y gozar de una cierta jurisdicción interna. También los miembros de la universidad tenían ciertos privilegios individuales, un peculiar status personal<sup>11</sup>.

Sin embargo, a finales de la Edad Media los privilegios universitarios eran menos absolutos y cada vez mayor la interferencia y control por parte de las autoridades civiles. Aún así, salvo en aspectos muy puntuales, se dejaba a las universidades confeccionar sus propias reglas para muchos aspectos de la vida

10 Mariano Peset, “Autonomía universitaria y libertad de cátedra. Una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra F. Furió Ceriol, nº 22/23 (1998), p. 7.

11 Aleksander Gieysztor, “Administración y recursos”, Historia de la universidad en Europa, volumen I, Las universidades en la Edad Media, pp. 121-122.

9 Jacques Verger, “Esquemas”, Historia de la universidad en Europa, volumen I, Las universidades en la Edad Media, pp. 43-45.



universitaria: estatutos de gobierno, programas de estudio, exámenes, disciplina académica, contratación de profesores y empleados, admisión de estudiantes, elección de cargos de gobierno, presupuesto, etc.

## LA UNIVERSIDAD EN LA EDAD MODERNA

El desarrollo del Estado moderno había de afectar considerablemente a las universidades. Aunque formalmente conservarían su jurisdicción especial, sus privilegios y su aparente corporativismo, las universidades pasaron poco a poco bajo el control de las villas y de los Estados, dentro de un proceso que se generalizó en la Europa moderna. La autonomía de las ciudades quedó muy desdibujada y lo mismo le ocurrió a las universidades, al caer poco a poco en manos de unas élites locales que reforzaron sus privilegios. Sin embargo, tanto el poder civil como el eclesiástico mantuvieron un cierto interés en las universidades y participaban con frecuencia activamente en su financiación<sup>12</sup>, pues cumplían una función importantísima en la formación de las élites y de ella salían los oficiales reales para cubrir muchos puestos en la Administración. Y cada vez más participaban en ellas hijos de nobles e hijos de burgueses, con lo que va ganando en elitismo.

A medida que se desarrolló la institución del Estado moderno, sucesivas normas e intervenciones fueron sometiendo a las universidades al poder de aquél y poco a poco se fue limitando su capacidad de autogobierno. Existía un cierto control ideológico en el nombramiento de autoridades académicas, en la censura de libros, en la selección del profesorado o en la asignación de cátedras. Las universidades más antiguas y prestigiosas, como la de París, todavía conservarían parte de su autonomía, porque las de nueva creación nacieron ya bajo el control de la autoridad que las había creado. La mayoría de las universidades sucumbieron bajo el poder estatal o local y de esta manera a finales del siglo XVI las

universidades ya eran ciertamente diferentes de aquellas universidades originales<sup>13</sup>.

Durante los siglos XVII y XVIII se acentuó la intervención de las universidades por parte del Estado. Éste asumió los gastos de levantar costosos edificios, algunos bastante suntuosos. Y como las universidades generalmente no disponían de suficiente patrimonio para mantenerse solas, esto propició también una más estrecha vinculación con el Estado. Aún así aumentó el número de universidades: hacia 1600 había unas 110 en toda Europa. Y hacia 1700 eran ya alrededor de 150.

A partir del siglo XVIII decreció el entusiasmo. Las universidades se despoblaron y quedaron reservadas exclusivamente para la formación de las élites. El siglo XVIII fue un periodo de decadencia para el mundo universitario, que se encontraba sumido en la mediocridad y en el desinterés general. Pero al mismo tiempo era el Siglo de las Luces y del Despotismo Ilustrado, entre cuyos postulados se encontraba la mejora de la ciencia y de la enseñanza. Los reyes ilustrados asumieron que debía haber un interés público por la renovación de las artes y de la ciencia, y que el fomento de la educación también debía corresponder al Estado. Ministros como Jovellanos en España o el Marqués de Pombal en Portugal intentaron reformar las universidades renovando la pedagogía, introduciendo nuevas disciplinas y recortando algunos de sus privilegios corporativos como, por ejemplo, los de los colegios mayores. También se crearon nuevos colegios o facultades de corte ilustrado. Y es el momento del nacimiento de las reales academias, de museos, jardines botánicos, observatorios astronómicos y de otras iniciativas culturales o científicas, a imitación del modelo francés. También se extendieron los colegios profesionales.

En el siglo XVIII se acentuó el proceso de laicización de la cultura y se redujo la influencia de la Iglesia. Un jalón importante fue sin duda la expulsión de los jesuitas, tradicionales promotores de

12 Francisco Sosa Wagner, *El mito de la autonomía universitaria*, p. 30-33.

13 Christophe Charle et Jacques Verger, *Histoire des Universités*, p. 17-21.

universidades. Al mismo tiempo se generó una nueva lucha por la dirección de los espíritus, que conducirá a la búsqueda del monopolio de la educación superior por parte del Estado. Frente a la Iglesia, que consideraba la enseñanza como una de sus misiones tradicionales, la educación se va a convertir ahora en un derecho del Estado, que la transformará en servicio público<sup>14</sup>. La universidad se hará ahora más laica y se convertirá en un instrumento en manos del Estado.

## LA UNIVERSIDAD LIBERAL

Con la influencia de la Revolución Francesa, la escuela se convirtió en *res publica*. Sobre todo fue Napoleón el que difundió por Europa un nuevo modelo universitario, fuertemente centralizado, controlado directamente por el gobierno, y diseñado, siguiendo tendencias uniformizadoras, para proporcionar cuadros para el Estado y servir a la reforma política. Aquél asumió el monopolio de la enseñanza superior. Si el liberalismo defendía la libertad de los individuos como ideal, no defenderá lo mismo en lo que se refiere a las instituciones, que más bien quedarán sujetas al poder político. Se combatió la pluralidad de fueros y la sociedad corporativista y esto afectó lógicamente a las universidades, que eran entes corporativos. Sin embargo, a diferencia de la enseñanza superior, no ocurrirá lo mismo en las enseñanzas primaria y secundaria, donde la libertad de creación de centros o libertad de enseñanza estará más liberalizada en los países europeos y, particularmente, en España.

Con las desamortizaciones liberales las universidades perderán buena parte de sus recursos propios y deberán mantenerse directamente de los presupuestos del Estado, algo típico del modelo napoleónico. Sin poder económico, las universidades perdieron buena parte de la autonomía que les quedaba.

Y especialmente a partir de la reforma de 1845 se convirtieron simple y llanamente en un apéndice

gubernativo, en oficinas de la Administración. Las nuevas autoridades académicas dependían directamente del Ministerio de Fomento y éste controlaba la selección del profesorado, los libros de texto y los planes de estudio, organización de las clases y horarios, expedición de títulos, el doctorado y las oposiciones<sup>15</sup>. El tradicional fuero académico se desdibujaba y terminó por desaparecer, en una sociedad más igualitaria que repudiaba las jurisdicciones especiales.

La universidad se convirtió en un instrumento centralizador más en manos del Estado. La Universidad de Alcalá se había trasladado a la capital y a partir de ahora se denominará Universidad Central. Se convirtió en la universidad principal y de referencia, al igual que ocurrió con la de París en Francia. Sería la única donde se podía realizar el doctorado y la sede de todas las oposiciones. El Estado controlaría así plenamente la enseñanza universitaria y la formación de cuadros. La supresión de la autonomía en el ámbito universitario se enmarca entonces dentro del proceso general de supresión de los privilegios que busca el Estado liberal.

A lo largo del siglo XIX la universidad se burocratizó, empezando por su profesorado. El catedrático era un funcionario más, y los claustros y las juntas eran la *longa manus* del Ministerio. Toda la organización docente estaba impuesta desde arriba. Se establecían consignas oficiales y se funcionaba por criterios ideológicos, orientados por las autoridades académicas, siempre al servicio del Estado. Era una universidad jerarquizada y dirigida, que había perdido completamente aquel antiguo espíritu de autonomía con el que nacieron las primeras universidades.

Lógicamente esa burocratización y dirigismo supuso un recorte su fecundidad científica y en la libertad académica. No es por ello de extrañar que se hablase pronto, bien avanzado el siglo XIX, de

<sup>15</sup> Sobre el particular se puede ver Manuel Bermejo Castriello, "La autonomía universitaria desde la Ley Moyano de 1857 hasta su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido", *Ius Fugit* 16, 2009-2010, pp. 235-285.

<sup>14</sup> Michel Leter, *Lettre à Luc Ferry sur la liberté des universités*, p. 51.

una gran decadencia en la universidad española, fenómeno que se dio también en otros países de nuestro entorno. La institución se encontraba instrumentalizada y como esclerotizada, encorsetada para la creación científica y para cumplir su misión en la sociedad. Carecía de recursos propios, dependía en todo del Ministerio y era manifiesto un desinterés general del Estado por el ámbito de la cultura.

Una reacción contra esta decadencia universitaria vino de manos del Krausismo. Este movimiento nacido en Alemania influyó mucho en Julián Sanz del Río que, junto a otros pensadores e intelectuales, reclamaron una regeneración cultural del país, proceso en el que las universidades debían tener un papel importante. Entre otros postulados, defendieron que las universidades debían recuperar valores tradicionales tan importantes como la libertad de enseñanza y la libertad académica. Con la Revolución de 1868 esa corriente se vería plasmada en el decreto de 21 de octubre de aquel año, que proclamaba la libertad de cátedra.

La fundación de la Institución Libre de Enseñanza en 1876 fue un jalón importante. Como indicará Giner de los Ríos, discípulo de Sanz del Río, “lo apremiante no es multiplicar las universidades sino emanciparlas restableciéndolas en su autonomía”. Giner de los Ríos muchas veces invocó la autonomía universitaria en sus escritos y pidió la restricción al máximo de la tutela del Estado sobre la universidad. Con Giner nació una escuela de regeneracionistas que influyó mucho en la renovación de la universidad española.

El espacio universitario de la segunda mitad del siglo XIX se convirtió muy pronto en un campo de batalla ideológico, que todos querían controlar. Todos eran conscientes del papel que podía representar la institución universitaria y deseaban influir en ella. En ocasiones fue desde dentro de la universidad, mediante estrategias de apoyos mutuos; otras veces mediante leyes que trataban de imponer el ritmo de la vida universitaria. Y al mismo tiempo, la Iglesia nunca renunciaría a influir en una institución clave para la cristianización del país.

Pronto aparecieron síntomas de cambio. En el último tercio del siglo XIX y en el primero del XX no faltaron distintas iniciativas legales para dotar a la universidad de una mayor libertad científica y de una mayor autonomía universitaria. Se creó el Ministerio de Instrucción Pública en 1900. Y para regenerar el país se pensó que las universidades debían convertirse en instrumentos óptimos de renovación cultural y de modernización de España.

Frente al rígido centralismo imperante en la Administración española, se promovieron diversas formas de autonomía en escalones diversos, que permitieran una gestión de lo público más dinámica. Por entonces estuvo de moda hablar de la necesidad de alcanzar la autonomía política, y en el ámbito universitario se empezó hablar de la necesidad de lograr la autonomía universitaria. Así lo reclamaron, entre otros, el Congreso Hispano-portugués-americano de 1892 y la primera, segunda y tercera asambleas universitarias, celebradas en 1902, 1905 y 1915 respectivamente.

Hasta entonces las universidades, como señaló Pío Zabala en 1919, funcionaban a modo de autómatas, como aparatos que reciben fuerza de motor ajeno, prisionero de unas normas administrativas que le obligaban a enseñar de un modo único. La universidad necesitaba funcionar con personalidad propia, con mayor independencia en relación con la tutela del Estado<sup>16</sup>.

Quizás la iniciativa más ambiciosa en este campo, entre los numerosos intentos de lograrla, fue la propugnada por el ministro de Instrucción Pública César Silió, entre 1919 y 1922. Aunque estuvo vigente sólo unos meses, tras su suspensión por el ministro de Instrucción Pública Montejo en 1922, por falta de apoyos, la reforma Silió marcó una dirección que orientaría posteriores leyes de reforma universitaria<sup>17</sup>.

16 Se puede ver Manuel Martínez Neira, “Una muñeca rusa. Aproximación histórico-jurídica a la autonomía universitaria”, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), p. 219-233. Se puede consultar también mi trabajo “Régimen jurídico del Consejo Universitario de Madrid (1921-1922)”, *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, 317-386 (2011).

17 Sobre esta reforma se puede ver mi libro *La autonomía*

Bajo Primo de Rivera se tomaron algunas medidas puntuales —reconocimiento de personalidad jurídica a las universidades, consideración de las mismas como corporaciones de interés público, formación de un patrimonio universitario propio—, pero hubo un rechazo general del mundo universitario a la política del dictador e incluso desde la universidad se contribuyó mucho a su caída. Un decreto de 19 de mayo de 1928 sobre Reforma universitaria reconoció a los catedráticos libertad pedagógica en el desempeño de sus funciones docentes, “pero sin que les sea lícito atacar los principios básicos sociales, que son fundamento de la Constitución del país, ni a su forma de Gobierno, ni a los Poderes, ni Autoridades, castigándose con las sanciones procedentes las infracciones de este precepto”.<sup>18</sup> La universidad reaccionó contra ésta y contra otras medidas de la Dictadura, que se consideraba atentaban contra la libertad académica de la que debía gozar la universidad<sup>19</sup>.

El interés por la autonomía universitaria todavía resurgiría en el anteproyecto de Constitución de 1929, que amparaba la libertad de enseñanza y concedía a las universidades algunos valores tan preciados como tener una personalidad jurídica propia, una organización autónoma y un patrimonio independiente.

Durante la II República tampoco se avanzó mucho: en su Constitución no se hablaba de autonomía universitaria, aunque reconocía el principio de la libertad de cátedra. El proyecto de reforma universitaria de Fernando de los Ríos, que no llegaría a aprobarse, ni siquiera hablaba de autonomía. Sí

que hubo algunos avances en el periodo republicano, como la posibilidad otorgada a las Facultades de Filosofía y Letras de Madrid y de Barcelona de elaborar sus propios planes de estudio, o la concesión a la Universidad de Barcelona de una cierta autonomía universitaria, en el marco del estatuto de autonomía de aquella región.

Después de la Guerra civil el concepto de autonomía universitaria fue olvidado durante el periodo franquista, aunque se crearan varias universidades con el título de autónomas en Madrid y en Barcelona en los años 70. La Ley de Ordenación Universitaria de 1943 confirmó el control gubernamental de las universidades. Y la Ley General de Educación de 1970, aunque hablaba de que las universidades gozarían de autonomía, también señalaba que tendrían una dependencia orgánica y funcional respecto del Ministerio de Educación y Ciencia. Sin embargo, sí supuso un avance al otorgar a los centros universitarios la posibilidad de darse estatutos y de intervenir en la organización de sus estudios, de intervenir en la conformación de su plantilla de profesores y en la elaboración de su presupuesto. Pero la verdadera instancia de decisión sobre las cuestiones importantes seguía quedando en manos de la autoridad gubernativa. Además adoptó un modelo volcado en la preparación de futuros profesionales, más que buscar la creación de centros orientados hacia la innovación científica y tecnológica. Por su parte, tampoco la izquierda quiso levantar la bandera de la autonomía.

Según Tomás-Ramón Fernández, la universidad franquista gozó en su actividad cotidiana, de hecho, de unos niveles de autonomía muy superiores a los que se indicaban en la propia ley, porque mientras el control del acceso a los cuerpos docentes fue intenso, se prestó menos atención al contenido de las enseñanzas impartidas en las aulas.

Fue durante la Transición Política cuando la idea de lograr la autonomía política adquirió un relieve inusitado y renació la de lograr también la autonomía para las universidades españolas como un objetivo factible.

---

universitaria en Madrid (1919-1922). Estudio histórico-jurídico, Dykinson y Universidad Carlos III de Madrid, Madrid 2011.

18 Ignacio Torres Muro, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2005, p. 21.

19 Por ejemplo, la Real Orden de la Presidencia del Directorio Militar, de 13 de octubre de 1925, que limitaba el contenido de los libros de texto y restringía la libertad de doctrina por parte del personal docente funcionario, o el Real Decreto de 4 de abril de 1927 (Manuel Bermejo Castriello, “La autonomía universitaria después de la Ley Moyano de 1857...”, p. 254.



## LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL

Hemos comprobado que la autonomía universitaria ha contado con una mínima, si no nula, tradición en la España contemporánea. La universidad española conservaba desde su fundación un halo de corporativismo y se vislumbraba la importancia de la libertad de cátedra y de gozar de cierta autonomía en su organización, para que pudiera cumplir con sus tradicionales misiones en la sociedad, libre de ataduras políticas o ideológicas. Pero el concepto de autonomía en las Edades Media y Moderna tuvo un significado algo distinto al sentido con que la entendemos hoy en día. La sociedad del siglo XX ya no es corporativista.

Cuando se hizo la Transición Política, la palabra autonomía universitaria adquirió de repente una gran importancia, pero realmente no se sabía con exactitud cuál debía ser su contenido. Según Laín Entralgo, parecía claro que cada universidad debía ser autónoma, tanto en lo referente a su administración como en lo relativo a sus planes de estudio y a la selección de su profesorado. Nuestros políticos parecían tener claro que la autonomía debía ser uno de los fundamentos del futuro sistema universitario, pero al mismo tiempo eran conscientes de se trataba de un concepto donde cabían distintos modelos e interpretaciones<sup>20</sup>. Como ha señalado el profesor Martínez Neira, el concepto mismo de autonomía universitaria es ambiguo, escurridizo, fácilmente maleable por el poder político<sup>21</sup>.

Con la Constitución de 1978 se retomó el concepto de autonomía universitaria como símbolo de eficacia, dentro del marco de revalorización de las autonomías política, administrativa y docente e investigadora. Se tomó como referente algunas

prestigiosas instituciones de enseñanza superior europeas y americanas. Y se identificó su buen funcionamiento con que gozaban de unas amplias potestades de autogobierno.

Desde sus orígenes, la autonomía en el ámbito de la enseñanza superior se identificó con la libertad del espíritu y el poder del saber, que implican, entre otras cosas, una amplia libertad para organizarse y poder cumplir libremente con su alta misión.

La Constitución española de 1978 señala en su artículo 27.10: “se reconoce la autonomía universitaria en los términos que la ley establezca”. Lo primero que comprobamos es que el reconocimiento constitucional de esta autonomía no es muy corriente en el derecho comparado y, en general, tampoco es muy frecuente en nuestro entorno regular aspectos de la materia universitaria en la Constitución<sup>22</sup>. Como además no existía una clara definición de su contenido real, con frecuencia se mezclaba con conceptos como la libertad de investigación y de cátedra, o con la libertad de enseñanza o de creación de centros docentes.

Con la Ley de Reforma Universitaria de 1983 se establecía una vinculación entre autonomía y libertad académica, que se concretaba en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, con perfiles bastante precisos. La autonomía de las universidades se fijaba frente a la Administración Central y las comunidades autónomas, reservando a éstas algunas competencias para garantizar el interés general y el control de gasto público. Era concebida como una solución de autogobierno de realización no general en cada universidad, sino en todas en su conjunto, bajo la coordinación del Consejo General de Universidades. Y no faltaban tampoco algunas restricciones de tal autogobierno, por los riesgos que implicaba un mal uso de la libertad y de los fondos públicos por parte de la universidad.

20 Ignacio Torres Muro, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, p. 32.

21 Manuel Martínez Neira, “Una muñeca rusa. Aproximación histórico-jurídica a la autonomía universitaria”, *Ius Fugit*, 16 (2009-2010), p. 219-233.

22 Ignacio Torres Muro, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, p. 7 y ss. Las universidades se citan sólo en las Constituciones de Portugal, Italia, Grecia y en el Instrumento de Gobierno de Finlandia. En Alemania el derecho de autonomía universitaria viene recogido en las constituciones de la mayoría de los Länder.

Por ello mismo, en la práctica el moderno concepto de autonomía universitaria en España se ha ido así diseñando con el tiempo, a partir de algunas leyes y algunas sentencias del Tribunal Constitucional. Para la sentencia 26/1987, de 27 de febrero, sobre la constitucionalidad de la Ley 11/1983, de Reforma Universitaria, la libertad académica tiene dos vertientes, una colectiva o institucional, constituida por la autonomía universitaria, y otra individual, compuesta por la libertad de cátedra.

Ambas “sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura que constituye la última razón de ser de la universidad”<sup>23</sup>. En este sentido la autonomía universitaria serviría para garantizar un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria, frente a injerencias externas. Sería así un espacio intelectual resistente a injerencias compulsivas impuestas externamente<sup>24</sup>.

Por su parte, la libertad de cátedra sería “el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites del puesto docente que ocupan”<sup>25</sup>. Esta libertad apodera a cada docente para poder disfrutar de un espacio intelectual propio y resistente a presiones ideológicas y poder enseñar según su criterio científico y personal<sup>26</sup>.

En cuanto a la llamada libertad de enseñanza, el Constitucional la identifica con la libertad de creación y dirección de centros docentes. Y en su sentencia 5/1981 la definió como la proyección en el ámbito de la enseñanza de la libertad ideológica y religiosa, así como del derecho expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones.

23 Francisco Sosa Wagner, *El mito de la autonomía universitaria*, p. 67 y ss.

24 Francisco Sosa Wagner, *El mito de la autonomía universitaria*, p. 81.

25 Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrero.

26 Ignacio Torres Muro, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, p. 59 y ss.

El Tribunal Constitucional en diversas sentencias de 1987, 1989 y 1991<sup>27</sup> consideró la autonomía universitaria un derecho fundamental y no una garantía institucional, con lo que creó un gran debate doctrinal y quizás una cierta confusión entre la autonomía universitaria propiamente dicha y las libertades personales específicas y particularmente la libertad de cátedra o la libertad de investigación, que son típicos derechos individuales<sup>28</sup>. Para el Tribunal Constitucional este reconocimiento impone ciertos límites al legislador ya que garantiza que debe existir una libertad de investigación y una libertad de cátedra, entendida ésta última como dimensión individual al servicio de la libertad académica. Por otro lado, la autonomía universitaria debe estar siempre al servicio de la libertad académica y de cátedra, sobre las que se fundamenta. La autonomía debe ser así un instrumento que facilite el desarrollo científico de un país y la correcta transmisión de los conocimientos.

La doctrina considera que el contenido de la autonomía universitaria debe incluir todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la capacidad académica<sup>29</sup>: capacidad normativa autónoma para aprobar sus propios estatutos y normas<sup>30</sup>; capacidad de autogobernarse, entendida en el sentido de poder elegir, designar y remover libremente a sus órganos de gobierno y de representación y exigir el respeto para las decisiones de éstos en las materias propias de aquél<sup>31</sup>; gozar de autonomía financiera<sup>32</sup>;

27 Entre otras, las de 26/1987, 55/1989, 106/1990 y 187/1991.

28 Ignacio Torres Muro en *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, p. 35-47, desarrolla esta cuestión. Ver también Francisco Sosa Wagner, *El mito de la autonomía universitaria*, p. 82-101.

29 STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4 a).

30 LRU artículo 3, 2 a); LOU artículo 2,2 a).

31 LRU, artículo 3,2, b); LOU artículo 2,2 b).

32 LRU artículo 3,2, c); LOU artículo 2,2 h). Esta autonomía financiera es siempre muy precaria, pues la realidad demuestra que las universidades siempre son muy dependientes de ingresos externos. Pero supone que al menos aquellos que tienen, los pueden gestionar.

capacidad de poder seleccionar el propio personal<sup>33</sup>, de organización de las enseñanzas, la planificación del estudio y la investigación<sup>34</sup>, de acuerdo con lo establecido por la Constitución de 1978 en su artículo 149.1.30; y la admisión, permanencia y evaluación de los estudiantes<sup>35</sup>. Todos estos aspectos son susceptibles de matices<sup>36</sup>.

Es conveniente no confundir propiamente la autonomía universitaria con otros conceptos más específicos como la libertad académica, que incluye también libertad de investigación y de acceso a las fuentes del conocimiento, así como libertad de pensamiento y de selección de la metodología más adecuada para transmitir el conocimiento. La autonomía universitaria se refiere más bien a un aspecto externo y organizativo, de gobierno; la libertad de cátedra se refiere sin embargo a algo más interno<sup>37</sup>. Y ambos coadyuvan en la búsqueda de la verdad, que es la primera misión de la universidad.

El autogobierno de la universidad no tiene por qué ser una panacea para todos los problemas y de hecho donde ha sido reconocida se observan importantes amenazas o también disfunciones. El hombre es un ser creado libre, con inteligencia y voluntad. El ejercicio de la autonomía personal puede ser bueno o malo según el uso que se haga de ella. Y la evidencia muestra que en la práctica existen numerosos intereses corporativos que suponen con frecuencia un lastre para el ejercicio de la autonomía de la universidad. Los que gobiernan se encuentran con frecuencia atados por servidumbres o por un sistema que les invita a buscar ante todo una reelección, o defender unos intereses económicos o profesionales

33 LOU artículo 48,1 y 2.

34 LRU, artículo 3,2,f); y LOU artículo 2,2, d) y 39 y ss.; entre otras, STC 187/1991, de 31 de octubre; STC 1557/1997, de 29 de septiembre y STC 103/2001, de 23 de abril.

35 LOU, artículo 2,2, f).

36 Artículo 2, párrafo 1º, letra d de la ley de 2001.

37 Migdalia Guzmán de Machado, La autonomía universitaria: Aproximación histórica y problema, Universidad de los Andes, Mérida (Venezuela), 2008, p. 21-36.

particulares frente al interés general, o donde el ejercicio del derecho a una crítica constructiva puede tener consecuencias funestas para hacer una carrera universitaria.

Muchas universidades españolas tienen también un problema que Sosa Wagner califica acertadamente de *democratitis*: querer introducir la democracia en campos donde su uso puede ser nocivo o incluso puede distorsionar la propia misión que la universidad tiene encomendada. Es la democracia morbosa de la que ya hablaba Ortega, cuando se aplica innecesariamente a campos como la religión, el arte, la ciencia o el pensamiento<sup>38</sup>. Esto genera disfunciones e implica un mal uso de la consabida autonomía, que también pierde eficacia cuando no se busca cumplir prioritariamente con los fines propios de la institución universitaria, en aspectos tan evidentes como la de proporcionar una buena formación académica al alumno o promover la investigación científica y el intercambio de ideas.

La autonomía no puede ser ilimitada. En primer lugar, debe estar sometida a lo que en cada momento establezcan las leyes y las autoridades educativas. En segundo lugar, exige también controles y evaluaciones externas independientes: sobre la calidad en la selección del profesorado, en las titulaciones impartidas y en la docencia; y también un control financiero y presupuestario. Exige igualmente respetar y dignificar el papel de todos los elementos que participan en la enseñanza, y no sobrecargar al profesorado con tareas burocráticas y de gestión, que encorseten o limiten sus posibilidades docentes o de investigación.

Tampoco funciona la autonomía cuando no se cuenta con los recursos necesarios o cuando conseguir éstos condiciona muchas decisiones que se puedan tomar en la universidad. La universidad no puede ser autónoma si no cuenta con los recursos suficientes para sufragar las tareas que le han sido encomendadas. No tener recursos económicos

38 Francisco Sosa Wagner, El mito de la autonomía universitaria, p.157-158.

equivale a tener muy limitada la capacidad de decidir. La autonomía es muy cara, pero sin recursos económicos, la autonomía es una quimera. Y en todo caso, comprobamos que la práctica de la universidad española es que las universidades no cuentan con recursos propios sino con recursos externos, lo que limita mucho su real autonomía. Comprobamos que aunque no han faltado a lo largo del siglo XX proyectos legislativos para favorecer la autonomía universitaria, una buena parte de su fracaso ha sido por no contar las universidades con los debidos recursos económicos.

Por esto una declaración genérica de que hay autonomía universitaria no resuelve todos los problemas de la universidad ni siquiera garantiza una verdadera autonomía. Es labor del legislador fijar unas bases y leyes justas que garanticen la independencia y autogobierno de las universidades. Y esas bases deberán ser revisadas periódicamente. Pero el sistema siempre dependerá de la coherencia y realismo de esas normas y también de la honradez de su uso por los agentes que intervienen. Y aunque tuviéramos un sistema diseñado de forma correcta e incluso sometido a periódica revisión para mejorar su funcionamiento, por el carácter corporativo de la universidad siempre habrá de contarse con la oposición de grupos particulares que defienden sus intereses y que no funcionan con frecuencia por el interés general o por el bien común. La experiencia muestra que es cuestión de tiempo que alrededor de una norma buena se genere una red de intereses y servidumbres que escleroticen su funcionamiento. Por eso no cabe idolatrar la autonomía, porque dentro de un sistema de universidades autónomas caben las más grandes endogamias, las mayores rigideces y los más férreos encorsetamientos ideológicos.

Y tampoco se debe perder de vista la consideración de la educación superior como bien social o público, porque en no pocas ocasiones nos encontramos casos de educación como inversión, que distan mucho de hacer de las universidades focos de cultura y de creación científica, para quedarse en un simple

negocio<sup>39</sup>. La universidad no puede considerarse una empresa más que ofrece un producto a la sociedad, sino que debe ser más bien un foco fecundo de cultura y de reflexión, donde muchas veces se investiga o se enseña en saberes que desde un simple punto de vista empresarial se podrían considerar poco útiles o poco productivos.

Pero la idea de la autonomía corresponde a la misma esencia de las universidades. La búsqueda de la verdad exige un espacio de libertad que no debe estar condicionado por prejuicios o intereses espúreos. Y defender la libertad de cátedra ayuda a garantizar ese espacio de libertad necesaria para reflexionar y transmitir conocimientos, aún con el riesgo muy humano del error, que siempre será menor si se funciona con honradez académica, si se busca sinceramente alcanzar la verdad.

El principio de la autonomía implica también el de responsabilidad inherente al ejercicio de la libertad y de la toma de decisiones que tienen repercusión en la sociedad, en orden a satisfacer determinadas necesidades educativas, científicas y profesionales, con transparencia, eficacia, flexibilidad y profesionalidad. La autonomía no debe servir para amparar la incompetencia organizativa ni la mediocridad de unos docentes y la libre competencia bien diseñada debe conducir a la excelencia.

La universidad no ha dejado nunca de ser un campo de batalla de intereses contrapuestos, lo que hace más complejo la implantación de una eficaz autonomía. Nunca será una tarea sencilla. Pero todos somos conscientes de la importancia que tiene para el progreso de la sociedad. Por eso podemos decir con Alejandro Nieto que, pese a todo, “la universidad española ya no puede ser concebida sin autonomía”<sup>40</sup>.

39 Sobre los modelos predominantes sobre la financiación de la educación superior, se puede ver José María Serna de la Garza y Gabriel Ríos Granados, *Autonomía y financiamiento*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, México D.F., 2003, p. 3 y ss.

40 Alejandro Nieto, “Autonomía política y autonomía universitaria”, *Revista de Derecho Público de la UNED* n° 5 (1979-1980), p. 89.