

EMBED IRUJO, A.: *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid 1983; 1 vol. de 367 págs.

Aunque es cierto que la libertad es indivisible y que cuando se atropella alguno de sus aspectos la libertad padece en su totalidad, también lo es que algunas de las llamadas libertades en la Teoría del Derecho Público que se han desarrollado en la época más reciente tienen una especial importancia, por el objeto al que se refieren o por los contenidos jurídicos que se les atribuyen a la hora de tutelarlas. Sin duda alguna, una de las libertades que poseen mayor entidad en ese sentido es la libertad de enseñanza. Por eso el régimen jurídico de la libertad de enseñanza es una de las piedras de toque de cualquier sistema político que pretenda ser democrático.

Quizá por esa misma importancia, o por los variados intereses que están en juego, son muchos los problemas que plantea la regulación de esta libertad y no resulta fácil hacerse cargo de cada uno de ellos a fin de aportar las soluciones que tratan de dar satisfacción a todas las partes implicadas en la causa. El libro del profesor Embid Irujo trata de analizar algunos de los principales problemas que plantean «las libertades en la enseñanza», al filo del Derecho comparado de algunos países de la Europa continental y del Derecho Público español a partir sobre todo de la Constitución de 1978. Se trata de un estudio de conjunto en el que el autor pretende hacer la síntesis de las principales cuestiones en liza: el concepto y la naturaleza de la libertad de enseñanza, los sujetos e intereses implicados en la materia, la convergencia de distintas libertades en el ámbito de la educación, los bienes jurídicos protegidos y la posible colisión entre ellos (especial relevancia se concede, por ejemplo, al posible choque entre la libertad de cátedra y la libertad de enseñanza de los titulares de centros docentes), el derecho a la educación y los derechos educativos de los padres, las relaciones entre enseñanza pública y enseñanza privada, las subvenciones a la enseñanza privada, etc.; y todo ello siguiendo una metodología jurídica, basada primordialmente en el análisis y argumentación a partir de la normativa en vigor.

Hay que decir, ante todo, que el estudio de Embid reviste un indudable interés, por ser uno de los primeros aparecidos desde la promulgación de la Constitución española vigente, con la intención de abordar el tema desde la perspectiva jurídica y con una cierta visión de conjunto de los problemas. El estudio está hecho con seriedad y el autor trata de fundamentar sus afirmaciones manejando una variada bibliografía, relacionada sobre todo con el Derecho público general y también con el relativo a la enseñanza. Los problemas que aborda son, sin embargo, difíciles y muy discutibles, lo cual hace que no siempre se pueda estar de acuerdo con sus opiniones, aun reconociendo los esfuerzos que el autor hace a la hora de mantener un equilibrio que pueda dar satisfacción a todos.

El libro está dividido en siete capítulos. En los tres primeros, Embid Irujo hace un estudio de Derecho comparado sobre la libertad de enseñanza en Francia, Alemania e Italia, respectivamente.

Por lo que se refiere a Francia, el autor estudia la interesantísima evolución acaecida en el país vecino, desde una situación en la que se negaba la libertad de enseñanza hasta otra en que se constitucionaliza esa libertad y se la subvenciona por parte del Estado, sobre todo a partir de la Ley Debré de 1959.

De Alemania, tiene un particular interés la descripción del tipo de escuelas públicas creadas por el Estado para dar satisfacción al pluralismo religioso de aquel país, aunque haya un predominio de la Iglesia Católica y de la Iglesia Evangélica. La original solución alemana sigue siendo un modelo válido para cualquier lugar, aun reconociendo el peculiar pluralismo que se da allí. Esa peculiaridad justifica que por libertad de enseñanza se entienda principalmente la libertad de cátedra y que ésta además quede restringida al ámbito universitario.

Finalmente, por lo que se refiere a Italia, se trata de un país de indudables

semejanzas con el nuestro. Sin embargo, los planteamientos de la enseñanza están condicionados por un régimen constitucional también peculiar, que ha obligado a los constitucionalistas italianos a demostrar su indudable habilidad de juristas para, por ejemplo, a partir de un texto en el que se establece la libertad de enseñanza «sin carga para el Estado» (art. 33, párrafo 3, de la Constitución), fundamentar y legitimar la posibilidad de las subvenciones a la enseñanza privada en base a la famosa «paridad» en las escuelas estatales. Igualmente, resulta de particular interés el planteamiento que en la doctrina jurídica italiana se hace de la dialéctica entre las llamadas «libertà della scuola» y «libertà nella scuola». En relación con el tema, la Jurisprudencia italiana tuvo que enfrentarse con casos que han hecho correr ríos de tinta entre la doctrina de aquel país, como el famoso «caso Cordero», para dar solución al conflicto que surgió entre la libertad de cátedra de este profesor y la Universidad Católica de Milán, en la que prestaba sus servicios docentes.

Aunque sólo fuese por la importancia objetiva de estos tres países, que se cuentan entre los más desarrollados de Europa y del mundo y, sobre todo, que poseen una indudable influencia cultural, la selección tenía que parecer acertada y, más todavía, si se tiene en cuenta el interés de sus modelos jurídicos para el Derecho público español.

No obstante, ha sido una lástima que el autor se haya reducido a esos tres países, existiendo otros modelos educativos europeos que tienen un especialísimo interés para España, habida cuenta de que en nuestro país se dan actualmente unas circunstancias en las que el pacto constitucional que en materia de enseñanza supuso el artículo 27 necesita ser ampliado a la normativa ordinaria, para llegar a un clima de paz escolar que termine con las inquietudes de muchos padres de familia y también de docentes y titulares de centros de enseñanza, que experimentan fundados temores de que el equilibrio que se logró en la Constitución en esta materia se rompa en favor de la parte que en cada momento sea más poderosa y logre imponer su hegemonía. En este sentido, las soluciones que ofrecen los modelos belga y holandés hubiese valido la pena estudiarlas y ofrecerlas como punto de comparación, en el que quizá los problemas de la enseñanza en España puedan encontrar respuesta adecuada.

El profesor Embid dedica los cuatro restantes capítulos de su libro al análisis del régimen jurídico de la libertad de enseñanza en España.

En el capítulo IV se estudia el marco jurídico y social de la educación en España. Al referirse a los sujetos básicos del sistema educativo, se menciona el papel del Estado y de la Iglesia y se termina hablando de los derechos educativos de los padres y escolares. El autor se manifiesta como ferviente partidario de la activa interacción del Estado en materia de enseñanza y considera al Estado como el «sujeto primordial» en la educación (pág. 187). Sin negar la importancia de los poderes públicos en esta materia, como tampoco en ninguna otra, aunque no fuese más que por la fuerza impositiva que tales poderes poseen, e independientemente del buen o mal uso que de ella se haga, llama, sin embargo, la atención la confianza que el autor deposita en las competencias estatales y el escaso apoyo que le merece, en cambio, la iniciativa social.

Tal confianza en la posible eficacia de los poderes públicos contrasta también con las indudables prevenciones que el autor manifiesta en relación con el papel de la Iglesia en la educación: el apartado dedicado a «la posición especial de la Iglesia Católica en el sistema educativo» es bien significativo a este propósito. La valoración que el profesor Embid hace de la doctrina de la Iglesia y de su actuación en materia de enseñanza, considerada sobre todo en relación a nuestro país, es claramente negativa. Los datos que ha tenido en cuenta para hacer esta valoración resultan, a mi juicio, insuficientes y por eso este apartado, en contraste con el rigor de otras secciones del libro, adolecen de una cierta superficialidad: no se puede llegar a las con-

clusiones que el autor saca, a partir de textos dispersos del Magisterio eclesiástico de diversas épocas y de desigual valor entre sí, que tienen que ver con circunstancias también heterogéneas, ni mucho menos, a partir de las opiniones de determinados autores que exponen su punto de vista personal sobre la doctrina de la Iglesia y que no pueden, por tanto, atribuirse indiscriminadamente al Magisterio de ésta. Tampoco se pueden confundir los textos doctrinales de la Iglesia —que no «dogmáticos», como incorrectamente los llama el autor en el apartado a) de la página 196, puesto que las declaraciones dogmáticas del Magisterio eclesiástico son muy pocas y, desde luego, ninguna de ellas tiene que ver con el tema de la educación y de la libertad de enseñanza— con los textos jurídicos, y aplicarles unos mismos criterios hermenéuticos, en este caso los propios de la metodología jurídica cuando se los valora a la luz de la Constitución española de 1978 para concluir que son incompatibles con la Constitución (pág. 196).

Al tratar, por ejemplo, del principio de subsidiariedad como principio de la doctrina social de la Iglesia, no se puede reducir el valor de este principio al de alguna de sus aplicaciones prácticas, que puede haber sido mejor o peor en sus resultados, como es el caso de su aplicación a la enseñanza. Es evidente que este principio reconoce la primacía de la persona, de su dignidad y libertad, y si se quiere (por emplear la expresión del art. 10 de la Constitución española), de «los derechos inviolables que le son inherentes», entre los cuales están el derecho a formar a una familia que le son inherentes», entre los cuales están el derecho a formar a una familia e integrarse en otras formaciones sociales, y que le atribuye esa primacía ante el Estado y los demás poderes públicos, que es para quienes se predica esa función subsidiaria de promoción, fomento y ayuda. Pero esto no está lejos del moderno Estado social y democrático de Derecho tal como nuestra Constitución, por ejemplo, lo proclama. Ni significa tampoco que se nieguen al Estado las indudables competencias que le corresponden en los diversos ámbitos del orden social, ni por supuesto en el ámbito de la educación.

Para ponerlo de manifiesto, basta citar dos textos significativos del reciente Magisterio de la Iglesia, en este caso del Magisterio Solemne (que no dogmático) del Concilio Vaticano II, en la declaración *Gravissimum educationis*, por citar una fuente especialmente autorizada en la que se ha tratado *ex profeso* el tema objeto de estudio.

En un apartado en que se trata de quiénes son los principales educadores, la Declaración *Gravissimum educationis* (núm. 3) dice: «El deber de la educación, perteneciente en primer lugar a la familia, necesita de la ayuda de toda la sociedad. Además, pues, de los derechos de los padres y de aquellos a quienes ellos les confían parte de la educación— ciertas obligaciones y derechos corresponden también a la sociedad civil, en cuanto a ella pertenece el disponer todo lo que se requiere para el bien común temporal. Obligación suya es proveer de varias formas a la educación de la juventud: tutelar los derechos y obligaciones de los padres y de todos los demás que intervienen en la educación y colaborar con ellos; completar la obra de la educación según el principio del deber subsidiario cuando no es suficiente el esfuerzo de los padres y de otras sociedades, atendiendo los deseos de éstos y, además, crear escuelas e institutos propios, según lo exija el bien común».

Y en otro momento en que se trata de las obligaciones y derechos de los padres, el documento conciliar no se olvida tampoco del papel del Estado, al que atribuye muchas más competencias de las que un planteamiento minimalista de la subsidiariedad pudiera desear: «Por lo demás (dice el texto en el núm. 6), el Estado debe procurar que a todos los ciudadanos sea accesible la conveniente participación en la cultura y que se preparen debidamente para el cumplimiento de sus obligaciones y derechos civiles. Por consiguiente, el mismo Estado debe proteger el derecho de los niños a una educación escolar conveniente, vigilar la capacidad de los maestros y la

eficacia de los estudios, mirar por la salud de los alumnos y promover, en general, toda la obra escolar, teniendo en cuenta el principio de la obligación subsidiaria y excluyendo, por tanto, cualquier monopolio de las escuelas, que se opone a los derechos natos de la persona humana, al progreso y a la divulgación de la misma cultura, a la convivencia pacífica de los ciudadanos y al pluralismo que hoy predomina en muchísimas sociedades.»

No se trata de abundar más en esta cuestión, y sólo quería subrayar que el principio de subsidiariedad es un principio de filosofía social cuyo tratamiento a fondo no puede solventarse en unas líneas e incidentalmente, sin tener en cuenta la elaboración doctrinal que hay detrás y cuyo estudio exige también una metodología adecuada que obviamente no sería sólo la jurídica.

El profesor Embid se refiere también, en un epígrafe del capítulo IV de su libro, a lo que él llama «el rechazo a la escuela neutra o pluralista» por parte de la Iglesia (página 201). También en este punto habrá que aclarar antes qué se entiende por pluralismo en la enseñanza, pues es bien sabido que existen diversas formas de pluralismo (como por lo demás se pone de manifiesto en otras páginas del libro) y que este término dista mucho de ser unívoco, pues caben diversos planteamientos de ese pluralismo. Existe, por ejemplo, un *pluralismo en la escuela*, que es del que parece ser partidario el profesor Embid, pero hay también un *pluralismo de escuelas*, que es todavía más plural, puesto que dentro de él cabe el propio *pluralismo en la escuela* como una de las posibles formas de organizar el *pluralismo de las escuelas*; se hace así compatible la existencia de escuelas de orientación plural con la de escuelas de orientación homogénea en cuanto a su ideario.

En este sentido, no parece que la doctrina de la Iglesia rechace ese pluralismo que, siendo respetuoso con el pluralismo de la sociedad y con la libertad religiosa de los educandos, reconozca al mismo tiempo la libertad para organizar las propias escuelas conforme al ideario propio, como demuestra el siguiente texto, también de la Declaración *Gravissimum educationis*, núm. 7: «La Iglesia aplaude cordialmente a las autoridades y sociedades civiles que, teniendo en cuenta el pluralismo de la sociedad moderna y favoreciendo la debida libertad religiosa, ayudan a las familias para que pueda darse a sus hijos en todas las escuelas una educación conforme a los principios morales y religiosos de las familias.»

En el capítulo V de su libro, el profesor Embid trata de definir el concepto de libertad de enseñanza y se plantea algunos problemas de su régimen jurídico general.

El autor parece no estar de acuerdo con la concepción que de la libertad de enseñanza tiene lo que él llama la «línea tradicional mayoritaria» de la doctrina española (pág. 228). Así, por ejemplo, considera «poco útil» la noción de libertad de enseñanza que proporciona el profesor Ortiz Díaz en las páginas 28 y 29 de su libro sobre «la libertad de enseñanza» (editado en Málaga, 1980), por entender que tiene excesiva amplitud de contenido. En cambio, parece mostrarse coincidente con la definición estricta que proporciona la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, al resolver el recurso de inconstitucionalidad que impugnaba la L.O.E.C.E. Según esta sentencia: «En cuanto que la enseñanza es una actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores, la libertad de enseñanza, reconocida en el artículo 27, 1 de la Constitución, implica, de una parte, el derecho a crear instituciones educativas (art. 27, 6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla en libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan [art. 20, 1, c)]. Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (art. 27, 3).» (Véanse págs. 243-244.)

Como se ve, esta sentencia considera la libertad de enseñanza como un principio del que dependen, a su vez, diversos derechos que explicitan su contenido. El Tri-

bunal Constitucional se refiere en concreto al derecho de creación de centros docentes, al derecho a la libertad de cátedra y, finalmente, al derecho de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Ahora bien, yo no veo ninguna diferencia sustancial entre esta definición del Tribunal y la que antes se mencionaba de Ortiz Díaz, salvo que la de este autor explicita aún más los contenidos a los que se refiere también el Tribunal Constitucional español.

En cambio, tanto la noción tradicional española como la del Tribunal Constitucional parecen no coincidir con la conclusión que el profesor Embid establece en las páginas 234-235 cuando afirma «que la estricta equiparación entre libertad de enseñanza y de fundación de centros resulta una explicación incompleta en relación a los datos de nuestro derecho histórico. Que la libertad de enseñanza es, esencialmente, el derecho individual de transmitir conocimientos, propiamente aplicables sólo a quien los dispensa, que la creación del centro es el medio auxiliar del que dispone la persona para enseñar, que lo que al Estado liberal preocupa fundamentalmente es garantizar, a cualquier individuo, la libre posibilidad de expresarse por medio de la enseñanza». Esta conclusión parece manifestar más bien la intención del profesor Embid de reconducir la evolución histórica seguida por el Derecho español a identificar libertad de enseñanza con libertad docente (de cátedra), cuando en realidad lo que parece desprenderse de esa evolución es que la libertad de enseñanza se refiere a la libertad de creación de centros y que la libertad de cátedra, en cambio, se hace derivar de la libertad de expresión. Este parece ser, además, el planteamiento de nuestra actual Constitución, y el mismo Embid parece reconocerlo, en contradicción con su tesis, cuando en la página 239 dice que para la libertad del docente basta con la libertad de expresión, mientras que cuando «se pretenden impartir enseñanzas que comprende el sistema educativo» es necesaria la creación de un centro, pues es evidente que esa enseñanza sistemática de conocimientos en la época actual no puede impartirla una sola persona. Para ejercer la profesión de sabio y difundir las propias ideas, pensamientos y opiniones (el sofista de la época clásica, al que se refiere Embid), hoy día basta con la libertad de expresión y no es necesaria la libertad de enseñanza. En el sentido moderno de esta expresión, la libertad de enseñanza se refiere ante todo a la libertad para la impartición de instrucción y para la transmisión sistemática de conocimientos, y para ello es necesario el derecho a la creación de centros docentes como instrumento imprescindible.

En todo caso, y como muy bien hace el Tribunal Constitucional en su noción de la libertad de enseñanza antes citada, tampoco hay por qué reducir el contenido de esta libertad a la mera creación de centros docentes y por ello cabe integrar ese contenido, incluyendo también en él, además del derecho a la creación de centros, el derecho de los padres a la formación religiosa y moral de sus hijos (que en los textos internacionales con los que el art. 10 de nuestra Constitución nos vincula se extiende al derecho de los padres a elegir el tipo de educación y de escuela que desean para sus hijos), e incluso el derecho a la libertad de cátedra, aunque este derecho no derive propiamente, según nuestra Constitución, de la libertad de enseñanza a la que se refiere el artículo 27, sino de la libertad de expresión a la que se refiere el artículo 20, con el límite que se le señala en él de «respeto a los derechos reconocidos en este Título» y, por tanto, a los dos anteriormente mencionados.

En este sentido, tampoco se puede estar de acuerdo con el profesor Embid cuando en la página 242 de su estudio parece querer reducir la libertad de enseñanza a la de creación de centros y a la libertad de cátedra, lo cual, según él, «permite expulsar del estricto concepto a otros derechos que pueden guardar alguna relación con esta libertad», y, en concreto, «el derecho de los padres a escoger centros distintos de los estatales que se contiene en algún texto internacional de aplicación en nuestro país». Ante esta opinión, al menos habría que decir que, según el Tribunal Consti-

tucional español, es claro que además de las dos libertades mencionadas por Embid, habría que añadir la de los padres para dar a sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27, 3); y que es dudoso que, al menos de modo implícito (en el juego entre el art. 27, 3, el art. 10, 2, y los textos internacionales), no esté incluida también dentro de la libertad de enseñanza la que los padres tienen para elegir el tipo de educación y de escuela que desean para sus hijos. Por ello, tampoco parece ser tan claro lo que afirma el profesor Embid cuando en el mismo lugar declara que «el pretendido derecho a la subvención que se pretende deducir por algunos autores de esta libertad (la de los padres), en absoluto guardaría relación con ella» (pág. 242). La afirmación resulta demasiado tajante y la cuestión no parece ser tan clara si se consulta a otras posiciones doctrinales.

En la sección II, apartado A), del capítulo IV de su libro, el profesor Embid se refiere a los derechos de libertad y niega el derecho a una directa pretensión de subvención. Con independencia de lo que pueda opinarse ante este discutido tema, no parece que la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 1981, a propósito de otra cuestión (por la que se niega el derecho de prestación en favor de los profesionales de los medios de comunicación social de forma que «los legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información...»), pueda ser aplicable al tema de las subvenciones en materia de enseñanza, pues en el caso de la enseñanza están presentes otras circunstancias, como, por ejemplo, el derecho de todos a la educación a través de una enseñanza básica obligatoria y *gratuita*, o la obligación de los poderes públicos de ayudar a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca, a los que se refiere el artículo 27, 4, y 27, 9, respectivamente, de nuestra Constitución.

De igual forma, también parece ser de dudosa aplicación al tema de la libertad de enseñanza los criterios de solución que sugiere Embid al posible conflicto de colisión de bienes que puede producirse entre la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra. Tales criterios son deducidos de normas jurídicas o de resoluciones judiciales a propósito de otras materias. Así, por ejemplo, no está claro que el artículo 20, 1, *d*), de la Constitución española conceda un derecho prioritario al periodista sobre el titular del medio de comunicación (pág. 264): pues se limita simplemente a reconocer un derecho a la cláusula de conciencia en el marco de la libertad de información que tienen los titulares de los medios de difusión.

Lo mismo habrá que decir acerca de la sentencia de 3 de julio de 1978 dictada por la Magistratura de Trabajo de Barcelona, a la que Embid se refiere en las páginas 269-279 de su libro. No puede aducirse la doctrina de esta sentencia en favor de la libertad de cátedra, puesto que se trata de una sentencia anterior a la Constitución española vigente y anterior, por tanto, a la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del ideario del centro, tema éste del ideario que en la citada sentencia de la Magistratura de Trabajo parece no entenderse todavía bien.

El capítulo VI del libro está dedicado a la libertad de cátedra. El autor se refiere sucesivamente a los sujetos de esta libertad, al contenido, a los límites y, finalmente, al estatuto de los profesores. Por relación a los sujetos de esta libertad, más arriba ya se ponía de manifiesto cómo en algún país, como Alemania Federal, sólo se reconoce a los profesores del ámbito universitario. En la página 299 del libro se cita también la opinión de Sánchez Agesta, como ejemplo de autor que entre nosotros se muestra también partidario de un concepto de tal libertad restringida al ámbito universitario. Al margen de la disputa sobre quiénes son los sujetos a que se extiende esta libertad, la sentencia de 13 de febrero de 1981 del Tribunal Constitucional (en relación con el motivo primero del recurso por el que se impugna la L.O.E.C.E.) ha sentado doctrina de que se trata de una libertad que está matizada, en todo caso,

tanto por la característica pública o privada del puesto docente como por el grado o nivel de la enseñanza que se imparte.

Finalmente, el capítulo VII y último del libro del profesor Embid se refiere a la libertad de creación de centros docentes. En la sección III de este capítulo se aborda el espinoso tema de las subvenciones a los centros privados, cuestión a la que en otros momentos y páginas anteriores ya se había hecho repetidas veces alusión por el autor.

El profesor Embid no parece mostrarse muy proclive a la concesión de ayudas a los centros no estatales de enseñanza. Y eso aun a sabiendas de que la actitud que los poderes públicos adopten ante esta cuestión será una buena piedra de toque para saber cómo entienden la definición constitucional de nuestro Estado como social y democrático de Derecho. Porque parece que en esta materia, aparte del artículo 27, habrán de sacarse todas las consecuencias implícitas en el artículo 9, 2, que expresa la actitud general del Estado ante la libertad e igualdad de la persona y de los grupos sociales en que se integra. En este sentido, pudiera parecer una ironía lo que se dice en la página 319, nota 19, del libro que comentamos, cuando se afirma lo siguiente: «Que los derechos de libertad no se ejerzan —como en este caso, la creación de Universidades privadas— no es responsabilidad ni, por supuesto, culpa del Estado». Cabría preguntarse, entonces, cómo habrá que entender la expresión del artículo 9, 2, según la cual «corresponde a los poderes públicos *promover* las condiciones para que la libertad y la igualdad... sean reales y efectivas; *remover* los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *facilitar* la participación de todos los ciudadanos...», etc.

No parece que se causase ninguna distorsión a ese texto si se entendiese que, con independencia de que del artículo 27 de la Constitución pueda o no deducirse el derecho a subvenciones de la enseñanza privada por parte del Estado, la actitud de los poderes públicos debería tender, en principio, a promocionar al máximo todo lo que favorezca la plenitud de ejercicio de las libertades y, en concreto, la de enseñanza. Porque es evidente, como muy bien señala el profesor Embid en la página 348 de su libro, que el derecho a la subvención no es inconstitucional y que para favorecer y promover las libertades están también las leyes ordinarias.

Dicho esto, habría que añadir que, en relación con la otra cuestión, para Embid no se deriva de la Constitución española ningún derecho de subvención a la enseñanza, aunque reconoce que el artículo 27, 9, «podría fundar una interpretación que desmontara la negativa a la directa pretensión constitucional de subvención» (pág. 346). Lo cual significa reconocer, al menos, que en punto a subvenciones la cosa no es clara.

En cuanto a la interpretación que merece al autor la expresión «sostenidos con fondos públicos» de ese párrafo 9 del artículo 27 en relación con la participación en la gestión del centro, afirma en la página 353 que «lo general de la expresión induce a pensar que cualquier aportación económica pública a los centros privados determina una forma de gestión participativa, sin que sea preciso que nos encontremos ante subvenciones de gratuidad total». Sin embargo, está claro que «lo general de la expresión» lo que hace más bien es remitir a la legislación ordinaria para su concreción; y que también sería perfectamente posible una interpretación de esa cláusula, según la cual podría establecerse que la participación en la gestión sólo pudiera ser exigida cuando se tratase de centros sostenidos *totalmente* con fondos públicos, sin que una pequeña ayuda al centro pudiese justificar la intervención en la gestión.

Como se puede deducir de este comentario al libro del profesor Embid, en él se abordan los problemas y cuestiones más significativos que desde el punto de vista jurídico plantea la libertad de enseñanza en España. El autor los ha tratado de modo directo y sin eludirlos, y ha expuesto también sus opiniones, que ha procurado fundar en Derecho. Los motivos de discrepancia con algunas de ellas, puestos de manifiesto en este comentario crítico, no impiden reconocer, como decía al principio, la seriedad, rigor y meticulosidad con que el estudio ha sido realizado.

El autor ha realizado también un esfuerzo por poner orden y claridad en una materia que es en sí misma compleja y extensa, y ha sabido tratar sucintamente las cuestiones, sin perderse en digresiones inútiles. Por ello, el tratamiento de la materia parece suficientemente completo, a pesar que el libro no tiene excesivas páginas.

Por lo que se refiere al título elegido para el libro, «Las libertades en la enseñanza», no le falta originalidad y sugiere lo que después se revela a través de su lectura: la incidencia de distintas libertades en un tema crucial como es la enseñanza. Con ello se pone de manifiesto, efectivamente, el carácter solidario de las libertades, y la necesidad de protegerlas y tutelarlas a todas para que no perezca ninguna de ellas. Bien entendido que esa tutela planteará a veces difíciles problemas hermenéuticos que sólo podrán ser resueltos a base de equilibrio y equidad, y siempre procurando favorecer al máximo el bien indivisible de la libertad.

EDUARDO MOLANO.

ZUMAQUERO, J. M.: *Los derechos educativos en la Constitución española de 1978*, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona 1984, 1 vol. de 460 págs.

Ediciones de la Universidad de Navarra ha sacado a la luz esta atractiva monografía que ofrece una amplia visión sobre un tema siempre actual y que resulta de interés tanto para el estudioso del Derecho constitucional como para el investigador del Derecho eclesiástico. Su autor, consciente de la necesidad de una obra que respondiera al nuevo orden jurídico instaurado por la Constitución de 1978, se enfrenta con un tema ciertamente polémico e importante, pues descansa en un aspecto vital de la persona humana, cual es la educación. Precisamente, la sugestiva *Introducción* (páginas 15-21) con la que se abre la obra deja constancia de que la «educación de las nuevas generaciones siempre ha sido un tema importante, en la medida en que el desarrollo cultural, científico y técnico ha ido poniendo de manifiesto la influencia que tiene en el progreso de la sociedad el nivel educativo de sus miembros; los padres, las instituciones educativas, los órganos de gobierno de los diferentes países, convencidos de la influencia de la educación, han favorecido de forma progresiva las oportunidades conducentes a que las nuevas generaciones reciban una educación cada vez más completa. Pero más recientemente, un nuevo factor ha venido a incrementar el interés de sectores ideológicos y políticos por todo lo concerniente a la educación y a la cultura...: el cambio de un sistema político *sui generis* y de características políticas difíciles de definir, a un régimen político democrático».

La presente monografía está dividida en dos partes de igual extensión: en la primera, de contenido eminentemente expositivo, se analiza *el artículo 27 de la Constitución en los debates parlamentarios* (págs. 23-228); la segunda se dedica a los *derechos fundamentales y libertades públicas en materia de educación* (págs. 229-432).

La primera parte, que consta de siete capítulos, se inicia con un resumen del *proceso constituyente* (págs. 25-36), que tiene su precedente legal en la Ley para la Reforma Política aprobada por las Cortes y sometida a referéndum el 15 de diciembre de 1976 y que daría como fruto la Constitución de 1978. Escribe Zumaquero que esta «parte fundamental contiene los textos de las intervenciones en las Cortes, que muestran las diversas ideologías sobre el tema educativo en el espectro político español en la época de elaboración de la Constitución». En esta parte se recogen los textos sin comentarios para «que conserven todo su valor testimonial», lo que puede parecer —continúa— que resta valor constructivo al trabajo, pero este posible defecto se subsana, con creces, con su valor documental. Aquí se analizan con un lenguaje descriptivo las diferentes etapas que en su iter ha ido siguiendo la Constitución: en el