

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

Congreso de los Diputados, en el Senado, en la Comisión Mixta Congreso-Senado, etc. En la primera etapa se destacan dos circunstancias de interés: una hace referencia al acercamiento de los Grupos Parlamentarios de Unión de Centro Democrático y de Alianza Popular, que determinó la victoria de diversas votaciones por estos partidos mediante lo que la izquierda parlamentaria denominó «mayoría mecánica»; la otra circunstancia —de mayor relieve— fue la aparición de la forma de acuerdo llamada «consenso». A juicio del autor del libro que se recensiona, este grave acontecimiento, que afectó también al artículo 27, no fue sino «el acuerdo extraparlamentario de los partidos mayoritarios sobre el contenido de ciertas materias reguladas por la Constitución...» y «el más característico fruto de ese pacto —fundamentalmente comprometido entre Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español— consistía en dejar cauces abiertos a diferentes interpretaciones de forma que la Constitución resultara *igualmente útil* en caso de gobierno de uno u otro partido». A continuación se dedica un apartado a los diferentes *textos internacionales y constitucionales* (páginas 36-42) que son el precedente de la Constitución.

Se analizan en el capítulo II los *precedentes de los debates en el Congreso de los Diputados* (págs. 43-73), y concretamente el Anteproyecto del artículo 27, así como las enmiendas presentadas tras la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes* del Anteproyecto del texto constitucional, terminándose con el informe de la Ponencia que desembocará *en el debate en la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas* al que se dedica el capítulo III (págs. 75-108). Con acierto se han distribuido en diversos apartados las diferentes intervenciones de los parlamentarios sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En aquéllos se tratan separadamente los temas discutidos, que se refieren al derecho y objetivos de la educación, a la obligatoriedad, gratuidad, libertad y financiación de la enseñanza, a la creación y dirección de centros, así como a la participación en la gestión de los mismos.

*El debate en el Pleno del Congreso* (págs. 109-137) constituye el objeto del capítulo IV. La sistemática empleada es similar a la de la mayoría de los capítulos de la obra, lo que no podía ser de otro modo en la medida en que se trata de un estudio de los diferentes apartados del artículo 27. Además de exponer con particular claridad los puntos más destacados de las diversas intervenciones, el autor, con miras a una mejor comprensión del lector, detalla algunas opiniones que se produjeron en el transcurso del debate. Se recoge también, tras una completísima exposición de las diferentes tesis esgrimidas por los parlamentarios, el texto del Proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados que fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*. Las enmiendas presentadas por miembros del Senado se recogen en el capítulo V, que se rotula *precedentes del debate en la Comisión de Constitución del Senado* (páginas 139-171).

Los capítulos VI y VII se destinan a exponer *el debate en la Comisión de Constitución del Senado y en el Pleno* (págs. 173-228). También en esta ocasión todas las posiciones estuvieron presididas por los acuerdos previos contraídos por algunos grupos parlamentarios. El autor, al igual que hace a lo largo de todo el trabajo, agrupa las intervenciones de los senadores con gran precisión, resaltando la parte más significativa de las mismas. De este modo, cada epígrafe es tributario de uno de los temas debatidos.

En la segunda parte, Zumaquero resume los extremos adoptados por los partidos y analiza minuciosamente los diferentes apartados del artículo 27, a los que consagra seis capítulos llenos de contenido y sentido crítico. Y llega a la conclusión de que la interpretación correcta de este texto «no puede realizarse sin tener en cuenta el... apartado 2 del artículo 10 (de la Constitución); de acuerdo con este precepto —continúa— es posible afirmar que los derechos educativos reconocidos en la Constitución tienen una orientación liberal en el más noble sentido del término y están alejados de concepciones de tipo estatista o publicista». Por otra parte, deliberadamente no

aborda el estudio del número 10 del artículo 27, referente a la autonomía de las Universidades, dado que éstas tienen una problemática específica que merece una consideración aparte.

El *derecho a la educación* (págs. 231-255), al que se refieren los cinco primeros números del artículo, es abordado en el capítulo I. Se pone aquí el acento en el hecho de que a lo largo del debate mantenido en las Cortes hubo acuerdo unánime entre los distintos grupos, por lo que si se produjo alguna falta de sintonía fue en cuestiones colaterales. Para el autor resultan de más interés las cuestiones que se suscitaron en torno a la *igualdad* y a la *garantía* del derecho a la educación. Y cuando estudia el contenido de este derecho se fija en dos puntos de convergencia: que todo proceso educativo obedece a una intencionalidad y que la educación consiste en un proceso de perfeccionamiento dirigido a todas las facultades o potencias específicas del hombre en cuanto hombre.

En esta segunda parte hay también un capítulo sobre el *objeto de la educación* (páginas 257-273), que recoge el párrafo 2 del artículo 27 («La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales»). En este tema apenas si se produjeron intervenciones, habida cuenta de la existencia del acuerdo previo al que Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español habían llegado sobre la redacción del presente artículo. El autor, con buen criterio, siguiendo algunas sentencias de Sto. Tomás, expresa que la educación debe tener por objeto el desarrollo cualitativo e integral de la personalidad humana, desarrollo que constituye el último paso en el proceso educativo. Y —añade— «la escuela, institución a través de la cual se cumple de forma específica el deber de educar y se ejerce el derecho a ser educado, no puede limitarse a la instrucción o transmisión de saberes; ha de dar una educación íntegra, que comprende la educación cívica, la moral y la religiosa. La escuela neutra o laica... no es acorde con el derecho de los alumnos».

En el capítulo III se acomete el estudio del apartado 4 del artículo 27, que constitucionaliza una realidad legislativa que en España se remonta ya a muchos años: *la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza* básica (págs. 275-295). Se pone aquí de manifiesto la escasez de las intervenciones de diputados y senadores de los dos partidos mayoritarios, recayendo el peso de la discusión sobre los grupos minoritarios e independientes. En ningún momento se cuestionó la obligatoriedad de la enseñanza básica, incluso no faltó quien era partidario de que se extendiera a la enseñanza media. Por otra parte, no puede dejar de resaltarse el rigor con que se trata el tema de la gratuidad, ilustrándose el texto con un cuadro de datos del Gabinete de Estadística del Ministerio de Educación y Ciencia sobre el número de alumnos matriculados en centros estatales y centros privados. Se cierra el capítulo con unas consideraciones sobre las enseñanzas no básicas que, aunque no obligatorias, deben ser objeto de atención por parte de los poderes públicos.

El capítulo de mayor extensión de todo el trabajo se ocupa de la *libertad de enseñanza* (págs. 297-371). Comienza el autor —para quien este concepto no está delimitado de forma muy afortunada en la Constitución— señalando que nuestro primer texto jurídico protege esta libertad en tres apartados diferentes del artículo 27. La norma clave es la contenida en el segundo punto del número 1 de este artículo: «se reconoce la libertad de enseñanza». Además de esta declaración amplia, otros apartados se refieren a aspectos parciales y complementarios de esta libertad: derecho de los padres a elegir el tipo de educación religiosa y moral que han de recibir sus hijos (número 3) y libertad de creación de centros docentes (número 6). Se contempla la libertad de enseñanza desde dos vertientes: activa o libertad de elegir el tipo de educación y pasiva o libertad que tienen las personas físicas y jurídicas de impartir educación según su propia concepción del mundo y de la vida. Por lo que se refiere

a la primera, una de las cuestiones menos uniformes en el debate sobre el artículo 27, 3, fue el de la libertad de enseñanza como derecho preferente de los padres. Así, por ejemplo, el diputado de Unión de Centro Democrático Sr. Alzaga Villaamil esgrimió que «es obvio... que la familia, y no el Estado, es la creadora de la vida, con sus consecuencias inherentes, entre ellas su perfeccionamiento, es decir, la educación de los hijos». Desde otra óptica contemplaba el reconocimiento de este derecho la Sra. Mata Garriga, diputada del Partido Socialista Obrero Español, para quien «... los poderes públicos son el principal responsable de la enseñanza». También hubo opiniones encontradas en relación con el objeto sobre el que recae el derecho a elegir de los padres, manifestándose, además, posiciones contrarias a que la educación religiosa y moral estuviera presente en el proceso educativo.

En lo atinente a la segunda vertiente desde la que puede contemplarse la libertad de enseñanza, se recogen las diferentes concepciones de los grupos políticos, es decir, pluralidad de centros o pluralismo en el centro escolar. Por otra parte, un tema muy discutido fue el de la conveniencia o no de incluir en el texto constitucional la expresión «dirección» de centros junto a la de «creación» de centros e, incluso, algunos eran ajenos a admitir esta capacidad de dirección por parte de los particulares.

La libertad de enseñanza como derecho preferente de los padres constituye un tema de gran interés dentro de este capítulo IV. Se recogen citas de varios autores y se fundamenta aquélla en el deber de los padres de educar a sus hijos. Asimismo, este derecho se halla confirmado en el ordenamiento positivo español (art. 39, 3, de la Constitución; art. 155, 1.º, del Código civil), en el Magisterio de la Iglesia (Benedicto XV, Pío XI, Pío XII, Juan XXIII, Juan Pablo II), del que es un claro exponente el Concilio Vaticano II, que afirma: «puesto que los padres han dado la vida a los hijos, tienen la gravísima obligación de educar a la prole y, por tanto, hay que reconocerlos como los primeros y principales educadores de sus hijos». También la doctrina científica admite este principio de libertad de elección del tipo de educación (Sánchez Agesta, Alzaga Villaamil, Ortiz Díaz, etc.).

En los últimos puntos de este capítulo IV, el autor dirige sus reflexiones en torno al derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que han de recibir sus hijos (art. 27, 3, de la Constitución). También se refiere al ideario (hoy, denominado carácter propio del centro) como garantía, que, dentro de un sistema escolar pluralista, viene a ser como su definición filosófica y religiosa. Aquí se relaciona el tema del ideario con el de libertad de cátedra. Para Zumaquero «no cabe duda que, hoy día y por dudosa que parezca la cuestión, la libertad de cátedra tiende a amparar a todo profesor, sea cual sea el rango o nivel académico de su enseñanza, y, por otra parte, el ámbito de la libertad que se le reconoce se refiere más bien a la libertad de pensamiento y de expresión que a la libertad científica en sentido estricto». El último punto sale al paso de la libertad de creación y dirección de centros docentes, reconocida en el artículo 27, 6, que debe quedar garantizada por la libertad de dirección de establecimientos de enseñanza.

El delicado tema de la *financiación de la enseñanza* (págs. 373-406) es abordado en el capítulo V. En un primer apartado se resume con gran precisión el debate del oscuro número 9 del artículo 27: «Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.» Y en un segundo apartado se estudia la financiación en el marco de la Constitución, destacándose que esta financiación por los poderes públicos es un logro relativamente moderno y se exponen las razones de una mayor contribución del erario público a la satisfacción de las necesidades educativas (el progreso tecnológico y cultural y el deseo generalizado de acceder a los bienes de cultura).

Termina la obra con un capítulo sobre la *participación en la planificación y en la gestión de centros de enseñanza* (núms. 5 y 7 del art. 27) (págs. 407-432), donde, entre otras materias, se presta atención a esta participación en los últimos años: la

asociación de padres de alumnos y los contactos entre padres y profesores institucionalizados a través de las tutorías.

Están muy presentes a lo largo de todo el trabajo las opiniones personales del autor sobre las diferentes cuestiones que se suscitan, condensadas en las *conclusiones* (páginas 433-447) con las que se cierra la monografía. En ellas destaca, a nuestro entender, el resumen de las diferentes posiciones de las principales formaciones políticas que intervinieron en el debate sobre el artículo 27 (Unión de Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español, Partido Comunista Español, Alianza Popular, Minoría Catalana, Esquerra Republicana de Catalunya y Partido Aragonés Regionalista). Se completa la obra con una cuidada *bibliografía* (págs. 449-460) y un utilísimo *índice*.

JERÓNIMO BORRERO ARIAS.

CHECCHINI, ANTON LUIGI: *Libertà dell'informazione della scuola e dell'insegnamento nella Costituzione Italiana* (Padova, Cedam, 1983), 142 págs.

El estudio de Checchini tiene por objeto algunas de las libertades fundamentales que implícita o explícitamente consagra la Constitución Italiana de 1947; y, concretamente, se dirige al análisis de la libertad de información y libertad de escuela y de enseñanza en el plano fundamentalmente de la teoría general del Derecho constitucional. El trabajo se divide en dos grandes partes, la primera de carácter general y la segunda especial.

En la primera parte se esfuerza el autor por demostrar en términos estrictamente jurídicos la funcionalidad democrática del derecho de información. Este es su punto de partida: la conexión estructural entre el derecho de información (activo y pasivo) y la raíz democrática del sistema político. A tales efectos se introduce el autor en la viscosa discusión dogmática sobre la naturaleza del derecho de información. Como es sabido, discuten los autores si éste debe ser configurado como una *libertad*, como un *interés* o como un verdadero *derecho subjetivo*. Se discute asimismo si la tutela constitucional de la información, además de alcanzar a su dimensión activa (derecho a informar), tiene también por objeto el lado pasivo de la cuestión (derecho a ser informado). Checchini, dentro de esta gran incertidumbre dogmática y tras un análisis escasamente convincente por genérico y retórico, llega a las siguientes conclusiones: que la protección constitucional abarca tanto a la dimensión activa como pasiva del derecho de información y que este derecho se configura como un verdadero derecho subjetivo.

Más interés reviste, a nuestro juicio, la segunda parte del estudio, en la que bajo el rótulo «La información en la familia y en la escuela» aborda el autor el estudio de ciertos aspectos funcionales del lado pasivo de la información con relación a las mencionadas formaciones sociales.

A la familia se dedica una breve exposición que tiene por objeto esclarecer el significado que puede y debe atribuirse a la expresión «sociedad natural fundada sobre el matrimonio» (el art. 29 de la Constitución dice textualmente: «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio»). Para Checchini, la utilización en el texto constitucional de la expresión «fundada sobre el matrimonio» no contradice —como afirman algunos autores— el previo e inevitable reconocimiento de la familia como sociedad natural; sino que lo que hace es presuponer el reconocimiento de la familia natural y dar una cualificación especial a la familia matrimonial, de modo que se proclama la preeminencia de la primera sobre la segunda. Esta preeminencia tiene sin duda un importante reflejo sobre los derechos