

Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España

Gregorio Cámara Villar

Universidad de Granada

gcamara@ugr.es

Resumen

Este trabajo analiza el fundamento y la necesidad de concluir un pacto en materia educativa entre las principales fuerzas sociales y políticas en España que permita preservar a la educación, en sus aspectos centrales y sustanciales, de los efectos reactivos o negativos que podrían conllevar las alternancias políticas propias y legítimas de un sistema democrático, eliminando los conflictos procedentes de la sobredeterminación ideológica y haciendo posible que la aplicación de las políticas educativas se desplieguen con continuidad en el tiempo para poder obtener resultados que respondan a objetivos de calidad, de equidad y de eficacia. Se examinan en este sentido las líneas maestras de actuación en pos de la consecución del mencionado pacto educativo en el marco de los elementos centrales del consenso constitucional alcanzado en esta materia. Se abordan así como elementos clave para la articulación del pacto: la integración dialéctica entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza y las consecuencias que de ello se derivan; la formación de todos en los principios y valores compartidos constitucionalmente consagrados; la necesidad de organizar y garantizar adecuadamente el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones; la participación en un marco de progresiva profundización democrática y de relación con el entorno de los centros; y la búsqueda del equilibrio en la tensión entre unidad y diversidad educativa que nace de la descentralización política y la garantía de los elementos comunes del sistema.

Palabras clave: Derecho a la educación, sistema educativo, pacto educativo, consenso, derechos educativos, política educativa.

Abstract: *The Needs of Consensus Around the Right to Education in Spain*

This work analyses the grounds and need to reach an agreement in educational matters among the main social and political powers in Spain in order to preserve education, in its

central and substantial aspects, of the negative or reactive effects which may be derived from the legitimate political alternations, typical in democratic systems, avoiding conflicts derived from ideological over-determination, enabling the continuous implementation in time of efficient educational policies of equity and quality. Regarding this concern, we examine the guidelines followed in order to obtain the aforementioned educational pact in the context of the main elements of the constitutional consensus reached in this matter. We tackle key issues for the articulation of the pact: dialectic integration between the right to education and freedom in teaching and the consequences derived from it; the training of people concerning shared principles and values which have been constitutionally established; the need to organise and guarantee adequately the right of parents to have their children receiving a moral and religious education in accordance with their convictions; the participation in a context of progressive deepening in democracy based on the relation of educational centres with their environment; and the search for a balance situation between unity and diversity in education, which emerges from the political decentralization and the guarantee of common elements within the system.

Key Words: right to education, education system, educational agreement, consensus, education rights, education policy.

Significado del consenso en materia educativa

La educación en un sistema democrático ha de contemplarse desde dos perspectivas tan fundamentales como irrenunciables: aquella que se refiere a la satisfacción de las necesidades de formación para el libre desarrollo de las personas y aquella otra que comprende su contribución al desarrollo social y económico. Estas dos dimensiones, aunadas y equilibradas en su complejidad, han de orientar tanto la comprensión del conjunto del sistema y de su dinámica, como el intento de analizar las necesidades -y las posibilidades- de consecución de un pacto global en esta materia que resulte consistente, evitando tanto la simplificación como una marcada orientación ideológica que dificultaría o haría imposible un potencial entendimiento en este ámbito entre las principales fuerzas sociales y políticas. A su luz, las funciones de la educación consisten en transmitir a las nuevas generaciones un conjunto de conocimientos y de habilidades sociales y profesionales y también, de manera entrelazada, en hacer posible la adquisición de una serie de principios, valores e ideales que son alentados por el conjunto social en tanto que resultan basilar y comúnmente compartidos en el

marco de una comunicación abierta, racional y crítica. Junto a ello, es igualmente posible, sobre el presupuesto del pleno respeto a las opciones libres y en el marco de esa misma comunicación, que el sistema coopere desde el principio de neutralidad con las personas, las familias y las confesiones para que la formación religiosa pueda llevarse a cabo en el ámbito de la escuela pública, toda vez que existe la necesidad constitucional de garantizar la libertad religiosa y, con ello, de asegurar un estatuto de respeto y de positivo amparo al hecho religioso en una sociedad ya plenamente secularizada, democrática y pluralista (laicidad positiva). Para alcanzar estos objetivos, la educación, los procesos formativos, necesitan de la concordia, de la estabilidad y de la seguridad.

Tomando en consideración estas sencillas premisas, el concreto sistema educativo que pongan en pie y mantengan en sus líneas fundamentales los poderes públicos en una sociedad democrática avanzada -cuya consecución es un objetivo plasmado en el Preámbulo de la Constitución-, debe garantizar que estas funciones se cumplan a partir del acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas generado desde el exigible respeto al pluralismo ideológico, cultural y religioso, valor central y sustentante del Estado constitucional; junto con el pluralismo territorial propio de la distribución vertical del poder político, en tanto que nuestro modelo de Estado garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 y Título VIII CE). Estas son las coordenadas a tomar en consideración para el establecimiento y el mantenimiento renovado de un sistema educativo de calidad adecuado a nuestras necesidades.

Para ello el punto de partida es, obviamente, el consenso fundamental que sobre esta materia se plasmó normativamente en la Constitución. Pero es igualmente necesario, para proporcionarle en cada momento la concreción adecuada y el mantenimiento regular del funcionamiento del sistema educativo como un todo, que exista también un acuerdo sustancial entre las principales fuerzas sociales y políticas sobre el desarrollo de las políticas educativas en el marco de ese consenso básico o fundamental¹ cuyo objeto ha de ser todo aquello que sea estructural para el sistema educativo y pueda mantenerlo alejado de vaivenes, bandazos y tensiones que pudieran impedir su estabilidad, asegurando igualmente su eficacia y su adaptabilidad a los cambios y al surgimiento de nuevas necesidades o complejidades, así como su sincronización con los niveles de calidad alcanzados por los países más desarrollados de nuestro entorno. Como dice

¹ Utilizamos aquí la distinción oportunamente apuntada por M. de Puelles Benítez, siguiendo a Sartori, entre *consenso básico* (el pacto constitucional por la educación) y *consenso político* (el consenso sobre determinadas políticas de la educación) en su trabajo «El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual». *Historia de la Educación*, 21, 2002, 58 y passim.

M. de Puelles, si el consenso constitucional ha tenido el efecto de impedir que se hayan puesto en práctica políticas educativas «de carácter sectariamente unilateral», no ha tenido por el contrario el efecto de relanzar «una política de mejora de la educación, como la que exigen los tiempos actuales, apoyada por todas las fuerzas sociales y políticas». En definitiva, «la existencia del consenso básico no ha significado la expulsión del disenso de la vida pública»² como revela claramente el dato de que desde 1980 hasta la actualidad se hayan dictado hasta diez leyes orgánicas de educación.

En este sentido es en el que frecuentemente se demanda –y en ocasiones se ha intentado sin éxito– la celebración de un *pacto de Estado*³ que ha de ser concluido y observado por, al menos, las principales fuerzas sociales y políticas para preservar a la educación, en sus aspectos centrales y sustanciales, de los efectos reactivos o negativos que podrían conllevar las alternancias políticas propias y legítimas de un sistema democrático, dando por supuesta la necesidad de que la aplicación de las políticas educativas se tengan que desplegar con continuidad en el tiempo para poder obtener resultados que respondan a los objetivos de calidad, de equidad y de eficacia planteados desde los presupuestos básicos del sistema.

Pero para alcanzar esta situación se requiere inexcusablemente saber apreciar la existencia de esta necesidad, sentir la predisposición a la negociación y a la búsqueda del consenso posible como una exigencia de solidaridad en el marco de un proyecto comúnmente compartido; y, con ello, saber renunciar no ya sólo a pretender la imposición de modelos educativos determinados, sino también a la fundamentación de las propias posiciones exclusivamente desde principios derivados de ideologías concretas, debiendo siempre primar, por el contrario, el acuerdo sobre la base de la transacción y la cesión orientadas por la consecución de objetivos compartidos y la satisfacción de principios más elevados e inclusivos del sistema⁴. La fortuna que nos ampara en el momento histórico que vivimos es que tales principios, en definitiva, están bien identificados, porque no son otros sino los establecidos en la Constitución, tal como ésta ha venido siendo interpretada y aplicada por su supremo intérprete, el Tribunal Constitucional, pese a que todavía persistan determinadas sobredeterminaciones ideológicas por parte de las fuerzas

² *Ibidem*, p. 63.

³ Para la información y análisis acerca del más reciente y fracasado intento de concluir un pacto educativo con motivo de la elaboración de la LOE, remitimos al número 6, noviembre-diciembre de 2006, de la *Revista Organización y Gestión Educativa*, monográfico sobre «El pacto educativo»; en particular, a la introducción de A. Bolívar y N. Zaitegi, «El pacto educativo», y a los artículos de L. Gómez Llorente, «La educación: un contencioso histórico» y M. de Puelles: «¿Por qué no fue posible el pacto educativo?».

⁴ Como dice M. de Puelles, «...el consenso en democracia es la búsqueda de un espacio común, un espacio de encuentro y de compromiso. El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa dinámica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores» («¿Por qué no fue posible el pacto educativo?», op. cit., 19).

políticas a la hora de su valoración y aplicación concretas. Pudiera decirse que después de la jurisprudencia constitucional, la pacificación en esta materia es exigible y, si no se produce mediante los pactos necesarios, será por la inobservancia desde determinadas posiciones del principio de lealtad al sistema constitucional.

Reunir las condiciones antedichas cuando en muchas ocasiones la confrontación política, como venimos observando, se deja llevar en su dureza por la pendiente de la coyuntura y por objetivos políticos a muy corto plazo y, por tanto, de muy cortas miras, es algo que entraña una extraordinaria dificultad y que genera un gran escepticismo sobre sus posibilidades actuales. Esta misma dificultad y este mismo escepticismo inevitablemente se proyectan, a su vez, sobre la reflexión tendente a establecer las líneas posibles de búsqueda y consecución de un determinado nivel de consenso en el desarrollo del sistema educativo, reflexión siempre atenazada por la intuición de que pueda conducir finalmente a la más pura melancolía. No obstante, pese a que las adversas condiciones políticas actuales nos instalan justamente en este escenario, el esfuerzo bien que merece la pena. Como ha dicho J. C. Tedesco (1995), con palabras que hago mías: «[...] aunque pueda parecer muy voluntarista, el argumento final de nuestro análisis consiste en reconocer que, si algo es considerado socialmente necesario, tiene que ser posible. Lo de necesario y posible está asociado a un proyecto social y político. El pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento consistente con un proyecto social basado en la idea de construir una sociedad equitativa y dinámica. En tal contexto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático».

En España se dan, hoy por hoy, casi todas las condiciones y elementos imprescindibles para entender por consolidado un verdadero consenso fundamental en materia educativa, expresado por nuestra norma constitucional, permaneciendo sin embargo en buena medida abiertos algunos aspectos y elementos del enfrentamiento secular en esta materia por razones fuertemente ideológicas⁵, lo cual empaña las

⁵⁾ Como subraya A. Marchesi, éste es el principal problema: «tal vez el más importante y el escollo principal para un acuerdo, es el referido a las diferentes opciones ideológicas de unos y de otros. Las distintas ideologías reflejan una concepción diferenciada de la sociedad, de las relaciones entre las personas y de los valores sociales, lo que se traduce en educación por una visión específica de lo que significa la calidad y la equidad. Esta concepción se extiende después al papel de la escuela pública y de la privada, al sistema de admisión de alumnos, a la financiación de la educación, a la participación, a la organización de la ESO, al estudio de la religión, etc.» («Ideología educativa y pacto escolar», *Cuadernos de Pedagogía*, 338, septiembre 2004, 82). Particularmente visible resulta esta escisión ideológica y el distinto sentido que se otorga a conceptos como «equidad», «comprensividad», «calidad», «complementariedad» de las redes pública y privada, etc. en el Debate de totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Educación. *BOCG. Congreso de los Diputados*, serie A, número 43-1, de 26 de agosto de 2005, ejemplo quintaesenciado de las extraordinarias dificultades que por motivos ideológicos se presentan para un eventual pacto.

posibilidades para alcanzar un más concreto *pacto de Estado* sobre la educación que permita la estabilidad del sistema y su proyección hacia la consecución de más elevados niveles de calidad desde los presupuestos de libertad e igualdad sobre los que constitucionalmente se fundamenta. Remover determinados condicionantes ideológicos podría ser, en definitiva, la clave para hacer posible un *pacto de Estado* por la educación en España. Un pacto que permita sentar unas bases sólidas para un sistema educativo de amplia proyección de futuro, respecto del que cada Gobierno que se forme por la alternancia política inherente al sistema democrático no sienta la tentación o la necesidad de deshacer lo que en aspectos sustanciales hicieron los antecedentes, sin perjuicio de que puedan desplegarse las legítimas políticas propias en este ámbito que no supongan una alteración de las líneas sustanciales de establecimiento y desarrollo del sistema compartidas por todos.

Para poder fundamentar las líneas maestras de actuación en pos de la consecución del mencionado pacto educativo desde estos presupuestos metodológicos, resulta preciso examinarlas de manera sumaria en el marco de los elementos centrales del consenso constitucional alcanzado en esta materia.

Los elementos centrales del consenso fundamental en materia educativa y las necesidades básicas del pacto educativo en la actualidad

La integración dialéctica entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, matriz fundamental para el pacto educativo

El derecho a la educación tiene una naturaleza híbrida, tanto *económico-social* y prescricional como de libertad (Rubio Llorente, 1977, p. 103) y así se refleja en la Constitución. Todo el artículo 27 supone un impresionante compromiso entre los principios de igualdad, libertad y participación, configurando una palmaria demostración de que nuestra fórmula constitutiva del Estado como social y democrático de Derecho (art. 1.1) no puede entenderse sino de manera integrada, porque así es justamente la realidad que regula. De aquí resulta, a mi juicio, la principal perspectiva que las fuerzas sociales y políticas han de tener siempre presente para orientar la con-

secución de un pacto en el particularmente decisivo ámbito de la educación. Es la síntesis entre estos elementos, igualdad, libertad y participación, nacida del mismo paradigma sobre el que se edifica nuestro Estado constitucional, la que puede ofrecer la matriz de lo que resulta estructural en el sistema educativo y, por tanto, aquello que identifica lo que ha de ser respetado y desarrollado por todos los Gobiernos, independientemente de su color político, a la hora de definir e implementar sus políticas propias en la materia.

La conciencia de la necesidad de superar el pasado llevó en el momento constituyente de 1978 a constitucionalizar en materia educativa, con singular esfuerzo, un *pacto de inclusión de mínimos*, esto es, de los principios, derechos y otros elementos sustanciales sobre la educación, llegando a yuxtaponer, con la pretensión de integrarlos dialécticamente, los rasgos más importantes de las dos grandes perspectivas de la escuela pública (con énfasis en el derecho a la educación y en la igualdad) y de la escuela privada (con énfasis sobre la libertad de enseñanza) operantes en nuestra historia, dejando abierta al futuro la cristalización y el asentamiento de un modelo flexible sobre la base de la definición de los fines de la educación y de ciertas cesiones y transacciones⁶. Hoy, tras más de un cuarto de siglo de vigencia de la Constitución y tras la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional y la doctrina científica, tal cristalización se ha producido y el artículo 27 aparece como un texto coherente y sistemático que quintaesencia en un entramado bastante adecuado respecto a los objetivos constitucionales los principios, mandatos, derechos, libertades, deberes, potestades e implícitas remisiones a competencias que permiten definir una *Constitución educativa* (Cámara Villar, 1988, 2002). Las normas que lo integran presentan una estrecha relación entre sí y dibujan un delicado equilibrio, una síntesis fecunda entre perspectivas históricas, sociales y políticas que confluyen bajo un común denominador. Este marco jurídico fundamental implícitamente suministra, por consiguiente, las orientaciones necesarias para destilar lo que ha de ser estructural y básico en el sistema y, sobre ello, es posible construir un pacto político susceptible de ir adaptándose a los cambios.

Sin ninguna duda, el rasgo más destacado del art. 27 es la integración dialéctica del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, expresando así la igualmente

⁶ G. Cámara Villar: «Sobre el concepto y los fines de la educación en la Constitución española». En VV.AA.: *Introducción a los derechos fundamentales*. Vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988, pp. 2161 y ss. Para un análisis preciso de las características del consenso constitucional remitimos a la obra citada de M. de Puellas: «El pacto escolar constituyente...» Vid. igualmente, con amplia perspectiva histórica, L. Gómez Llorente: «La educación: un contencioso histórico», op. cit., *passim*, y A. Mayordomo Pérez: «La transición a la democracia: educación y desarrollo político», *Historia de la Educación*, 21, 2002, 19-47.

dialéctica relación general entre igualdad y libertad y proporcionando el camino para la resolución del históricamente sobredeterminado enfrentamiento entre los modelos de la escuela pública y la escuela privada. De un lado, el contenido primario del derecho a la educación como derecho de libertad lo conecta singularmente con la dignidad de la persona y con el libre desarrollo de la personalidad a las que se refiere el artículo 10.1 como fundamento del orden político y de la paz social y, a su través, con los objetivos y fines que inspiran la educación democrática invocada en el apartado 2 del artículo 27. Es esta la dimensión que apunta a la protección contra el adoctrinamiento y el dogmatismo en la enseñanza en cualquiera de sus formas, contra el monopolio en la actividad educativa y..., en este sentido, se conecta de manera indisoluble con la libertad de enseñanza también aludida en el segundo inciso de este primer apartado. De otro lado, el derecho a la educación como derecho de prestación remite a la procura de la universalización de la formación, de tal manera que se concreta en la prescripción articular de que la enseñanza básica será *obligatoria y gratuita* (art. 27.4), subrayándose así el deber de los poderes públicos de satisfacer el derecho y la correspondiente garantía para su eficacia, a cuyos efectos se determinan la programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes (art. 27.5) y la inspección y homologación general del sistema educativo (art. 27.8).

Por su parte, la libertad de enseñanza es un supraconcepto que denota «un sistema de pluralidad de variadas “libertades en la enseñanza”» (Embido Irujo, 2000, p.231); se trata, por ello, de un principio directriz y estructural que concita en sí derechos y libertades más concretos. Como ha dicho A. Fernández-Miranda Campoamor (1988), la libertad de enseñanza se nos revela como una garantía institucional y principio estructural del sistema educativo, pues «es consecuencia del reconocimiento de la libertad de conciencia y de la libertad de expresión, es decir, del principio de libre formación de las conciencias con lo que ello implica de libre transmisión de la cultura y de institucionalización del pluralismo ideológico». Con ello queda reubicada esta libertad, históricamente tan problemática y controvertida (esgrimida generalmente como bandera de la enseñanza privada y confesional frente a la estatal), en una consideración tanto externa como interna de los centros docentes. Ya no puede predicarse tan sólo referida a la libertad de creación, dirección y elección entre centros (reivindicación permanente más propia de las fuerzas conservadoras), sino que su sustancia penetra y recorre también con la misma intensidad la libertad en la práctica educativa llevada a cabo dentro de todos los centros (perspectiva más propia de los programas y reivindicaciones de las fuerzas de izquierda). En definitiva, se resuelve en equilibrio la cuestión más conflictiva y que con más intensidad ha enfrentado a las

fuerzas políticas y a diversos sectores sociales en el terreno educativo. La libertad de enseñanza implica, desde el punto de vista externo, la existencia del derecho de los particulares a crear instituciones educativas (lo cual reconoce precisamente el apartado 6 del artículo 27) y, correlativamente, el derecho de los padres a elegir el tipo de centro; pero implica asimismo, desde el punto de vista interno, el derecho a desarrollar la enseñanza con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que se ocupa, esto es, la libertad de cátedra (lo que reconoce el artículo 20.1 c); y también deriva lógicamente de ella, tanto desde el punto de vista externo como interno, el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (derecho que reconoce el apartado 3 del artículo 27)⁷.

De esta manera, derecho a la educación y libertad de enseñanza no son sino dos caras de la misma moneda: de no ser por el uso ya aquilatado de los mismos, acaso con más propiedad lógica y semántica pudiera hablarse de libertad de educación y de derecho a la instrucción o a la enseñanza⁸. Pero un requerimiento de adecuación al Estado social y democrático de Derecho exige que no deba nunca perderse de vista que la faceta integrada predominante en la actualidad, partiendo de la plena garantía de la *libertad de enseñanza* y de todos los derechos que le están asociados, es la propia de la satisfacción del *derecho a la educación* y la de *servicio público*, en el sentido de servicio de interés general. Ciertamente el objetivo fundamental en un Estado social ha de ser la universalización de una formación básica adecuada al tiempo histórico con arreglo a niveles cada vez más exigentes de calidad y equidad y también el establecimiento de las bases para que todos aquellos que lo deseen y tengan capacidad para ello, con independencia de su posición económica, puedan acceder a los niveles superiores y universitarios de formación. De hecho, uno de los grandes logros de nuestra democracia ha sido sin duda la extensión de la escolarización hasta universalizarla, permaneciendo en nuestros días el reto de la consecución de cada vez mejores niveles de calidad y equidad⁹.

⁷ Si bien en este caso ha habido destacados expertos que se han pronunciado abiertamente en contra de considerar que este derecho, junto con el de elección de centro, pueda considerarse parte de la libertad de enseñanza; así, Embid Irujo, A., op. cit., p. 233. No obstante, tanto la jurisprudencia constitucional como la ordinaria son concluyentes en estos concretos aspectos, cuya argumentación compartimos: básicamente el hecho de que sólo el juego compartido de estos preceptos permite asegurar el derecho de los padres a elegir el tipo de centro y la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (en especial, STC 5/1981 y SsTS de 24/1/1985 y 18/10/1990).

⁸ Como dice I. Borrajo Iniesta, «la Constitución ha enhebrado derecho a la educación y libertad en tales términos, que ambos han de ser tenidos permanentemente en cuenta al abordar cualquier cuestión o problema. De ahí lo preciso de la expresión "educación en libertad"» («El derecho a la educación en libertad: esquema de interpretación»). En *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, Vol. I, 661.

⁹ Para una sumaria descripción y análisis del camino recorrido desde la promulgación de la Constitución hasta la fecha, vid. J. Carbonell Serraboja: «Un largo camino», *Cuadernos de Pedagogía*, 342, enero de 2005, 48 y ss.

Es así esencial para el pacto educativo –como una manifestación de la integración dialéctica entre el derecho social a la educación y la libertad pública que es la libertad de enseñanza–, el reconocimiento de que este objetivo ha de ser satisfecho mediante la existencia de una red educativa nacional en la que confluyen y participan tanto los centros públicos como los centros privados concertados, con la comúnmente compartida orientación de satisfacer los principios y valores constitucionales sobre los que se asienta la enseñanza. Una enseñanza que, en general, está concernida con la necesidad de incrementar permanentemente sus niveles de calidad y de orientarse hacia la satisfacción de los requerimientos formativos y profesionales de la población española susceptibles de inscribirse también con eficacia en los objetivos globales de desarrollo socioeconómico del conjunto del sistema¹⁰, lo cual incluye tener también presentes la realidad y los retos que a estos efectos plantea nuestra pertenencia a la Unión Europea para alcanzar los objetivos de integración correspondientes.

Desde esta perspectiva irradia desde el consenso constituyente el entendimiento de que las redes pública y privada de la enseñanza trabajan objetivamente de manera complementaria para la persecución de los objetivos globales del sistema educativo. Esta dimensión y las consecuencias que de ella es preciso extraer constituyen elementos centrales para el pacto y la ruptura de ideologías educativas tradicionalmente enfrentadas que todavía hoy enturbian las posibilidades para un proyecto compartido en sus líneas sustanciales. Como ha destacado J. Subirats (1997, p.74), «la distinción público-privado no puede hoy servir como principal elemento de diferenciación ideológica o de diferenciación entre diversas opciones de actuación [...]. Si trasladamos este tema al debate sobre la escuela pública, lo que resulta seguramente más relevante es que el paquete de enseñanza considerado socialmente como básico (concepto que, como sabemos, ha ido expandiéndose sin cesar) tenga una regulación que garantice los valores constitucionales de pluralismo, no discriminación, tolerancia y libertad, y que existan garantías suficientes de acceso al sistema educativo básico, sea cual sea el nivel de ingresos de que se disponga, lo cual implica la financiación con fondos públicos». Lo importante, por consiguiente, es que la regulación educativa responda a los principios y valores constitucionales y a los niveles de calidad exigibles y que los poderes públicos estén en disposición de controlar la efectividad de esta adecuación y de suministrar los fondos necesarios que aseguren la financiación suficiente del sistema.

¹⁰ Como plantea J. M. Martín Patino, las relaciones entre ambas redes, lejos de apoyarse en ideologías políticas, deben estar regidas por una «noble competitividad profesional» («La enseñanza en España o la polémica del siglo», *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 2004, 135). Vid. también para una visión equilibrada de la relación entre enseñanza pública y enseñanza privada L. Gómez Llorente: «Pública/Privada. Competitividad o complementariedad». *Trabajadores de la enseñanza*, 67, octubre-noviembre de 2004, 6-10.

De acuerdo con estas premisas, son detectables con claridad diversas líneas de actuación: es primordial y necesario que en el pacto por la educación se incluya un acuerdo básico sobre la estructura de las enseñanzas por etapas, partiendo de la orientación general que al sistema educativo proporcionan los principios y valores constitucionales, permitiendo así su estabilización; en particular, un objetivo central debe ser, sobre la base del mantenimiento de la gratuidad en los niveles básicos de la enseñanza, su extensión a la educación infantil, en la que deben reforzarse los objetivos pedagógicos; también debe serlo, como ya planteara la «Declaración conjunta a favor de la educación»¹¹, el aseguramiento del carácter comprensivo de la organización de las enseñanzas que abarcan la educación obligatoria y gratuita, haciéndola compatible con una progresiva diversificación, pero evitando la generación de elementos que redunden en la posible segregación del alumnado y, del mismo modo, es precisa la atención educativa a la diversidad de situaciones en la que aquel se encuentre, garantizando igualmente la financiación suficiente de la misma. En este mismo plano ha de propiciarse el establecimiento de un sistema de planificación adecuado de educación compensatoria, prestando especial atención al alumnado en situaciones desfavorecidas y, en particular al procedente de la inmigración y al de las zonas rurales; por otra parte, la lucha igualmente prioritaria contra el fracaso y el abandono escolares exige su complemento y coordinación con otras políticas sociales, económicas y culturales que incluyan este objetivo. Elementos centrales del pacto han de ser, del mismo modo, el objetivo del progresivo incremento de los niveles de calidad en relación con los demás países de Europa y la valoración especial de la formación profesional para una también progresiva mejora y adecuación flexible a las expectativas y a las cambiantes necesidades sociales. Poca argumentación requiere la idea de que el pacto y las políticas que a partir de él se desarrollen con esta orientación de reforma y mejora necesitarán cimentarse sobre la práctica de un profesorado motivado, al que para ello habrá de dignificarse en su función y dotarlo de posibilidades de formación, autonomía y recursos suficientes (Carbonell Serraboja, 2005 a, p.53 y b, pp. 71 y 72).

Para que el pacto sea posible y resulte sólido, la atención a la enseñanza pública y su potenciación como principal responsable de la universalización de la instrucción con arreglo a niveles de calidad cada vez más exigentes, debe cohonestarse con la concepción pluralista y flexible que alienta nuestro modelo de Estado social y demo-

¹¹⁾ *Declaración Conjunta en favor de la educación*. Documento hecho público por la Fundación Encuentro en septiembre de 1997 y secundado por sindicatos, patronales y asociaciones de padres de distinto signo ideológico, que sigue constituyendo en sus rasgos generales un buen exponente de las bases sobre las que podría cimentarse un pacto educativo. Reproducido en *Cuadernos de Pedagogía*, 263, noviembre de 1997, 86 y ss.

crático de Derecho y con el consenso fundamental en materia educativa alcanzado en sede constitucional; de tal manera que se garantice a la enseñanza privada concertada no solo un estatuto de pleno respeto a sus derechos, sino también la financiación suficiente y adecuada a través de los conciertos educativos de acuerdo con las necesidades objetivas de escolarización y la programación general de la oferta, ya que también este tipo de escuela es «escuela pública en sentido amplio» (Subirats, 1977, p. 74) en tanto que está contribuyendo desde la iniciativa social a la satisfacción del derecho a la educación y lo hace con fondos públicos. Por esa misma razón, este tipo de centros, porque han de satisfacer intereses generales, han de estar ciertamente sujetos a los controles básicos necesarios por parte de la Administración educativa para garantizar el cumplimiento de los mismos objetivos educativos que en la escuela de titularidad pública; especialmente la calidad y la atención a la escolarización equitativa del alumnado con especiales necesidades educativas (sin que se generen desviaciones selectivas hacia la escuela pública y, más en concreto de alumnos procedentes de la inmigración y de minorías étnicas o culturales). De igual modo el pacto debe incluir mecanismos suficientes para asegurar la participación real y efectiva de todos los sectores de la comunidad educativa en la dirección y gestión de los centros, equilibrándola en lo necesario con el carácter privado de los mismos, en especial en lo que se refiere a su dirección. Por otra parte, es fundamental en este orden de consideraciones la definición de un sistema compartido de evaluación de los centros sostenidos con fondos públicos en todo lo referente a la calidad y a la equidad, a la satisfacción de los objetivos planteados en relación a los resultados educativos, al funcionamiento de la administración educativa y al rendimiento de los niveles de participación.

La formación de todos en los principios y valores compartidos constitucionalmente consagrados, una exigencia central del sistema

También es necesario destacar como elemento central del pacto constituyente el que se renunciara a constitucionalizar un modelo determinado de educación, sin que ello signifique que la Constitución sea neutral en el plano valorativo. Muy al contrario, ésta contiene, como destacara Tomás y Valiente¹², su propio *ideario*, que no es otro sino el que aparece reflejado en el apartado 2 del artículo 27, expresión concentrada y nuclear del orden liberal-democrático en su conjunto (De Otto, 1985, pp.19-24). En él claramente se

¹² STC 5/1981. Voto particular sobre el Motivo Primero de la Sentencia formulado por el Magistrado Francisco Tomás y Valiente, al que se adhieren los Magistrados Ángel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco y Plácido Fernández Viagas, Fundamento 10.

formula una directriz configuradora de un verdadero principio de constitucionalidad como orientación positiva, y también como límite, del entero sistema educativo: «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». Si profundizamos en la interpretación de este precepto, como he tenido ocasión de reiterar en otros trabajos previos, encontramos identificados en él un objeto (la formación plena según contenidos abiertos), una finalidad más general e inclusiva (el pleno desarrollo de la personalidad humana), unos objetivos específicos acordes con ella y con su papel institucional en el Estado democrático (el respeto a sus principios y a los derechos y libertades fundamentales y, por tanto, la orientación positiva de fortalecer el respeto por la dignidad de las personas y los derechos humanos, capacitar para la participación libre y responsable, favorecer la tolerancia, la paz y el pluralismo religioso, ideológico y político) y unos límites (el mismo respeto, en el ejercicio de las potestades públicas y en el de los derechos, de los indicados principios, definidores del orden constitucional como un todo) (Cámara, G. 2000, p. 982). Ciertamente, este principio orientador de la acción educativa referida a todas las personas está directamente relacionado con el artículo 10.1, donde encontramos que la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, así como el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son el fundamento del orden político y de la paz social¹³.

Este principio implica así la obligación positiva para los poderes públicos de promover espacios de libertad para el desarrollo integral de la personalidad de los educandos, a partir de los principios y valores constitucionales que rigen la sociedad y que ésta reconoce como suyos, lo cual no sugiere precisamente neutralismo indiferente a los valores. Tomar conciencia de esta realidad y de sus exigencias por parte de todas las fuerzas políticas es ineludible para poder concluir un pacto educativo sólido y coherente con los presupuestos constitucionales de partida. Desde esta perspectiva, queda todavía por abordar y resolver satisfactoriamente en nuestro sistema el modo en el cual llevar a cabo de manera constitucionalmente adecuada y compartida una formación o educación para la ciudadanía susceptible, con independencia de su denominación y organización, de establecer los fundamentos comunes para la adquisición de conoci-

¹³ Con esta formulación viene a recogerse en nuestra Constitución el concepto predominante sobre la educación en el mundo de los países democráticos, tal como fuera positivado por el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y, posteriormente, en el artículo 13.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, así como en el artículo 5 de la Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Enseñanza de 14 de Diciembre de 1960, preceptos todos ellos que han sido fuente de inspiración directa del artículo 27 y a la luz de los cuales, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10 CE, han de ser interpretados todos los derechos y libertades en materia educativa.

mientos y el desenvolvimiento de actitudes necesarias para el análisis crítico, responsable y constructivo de la realidad social y del sistema político establecido. Esta formación del ciudadano activo y responsable requiere así adecuarse a las referencias nucleares del orden constitucional en su conjunto y, en particular, al significado de la dignidad de las personas y del libre desarrollo de su personalidad, al significado del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, así como a los principios y reglas de convivencia democrática, especialmente de la tolerancia y del pluralismo positivamente entendidos. Se trata de una formación relativa a un tronco común y basilares para todos los alumnos, futuros ciudadanos en plenitud de derechos, con independencia de sus propias opciones ideológicas y religiosas, que los singularizan como personas libres, y que vendrían a imbricarse plural y dialécticamente con aquellos elementos valorativos referenciales básicos (Cámara Villar, 2005, p.138). En este sentido, este tipo de formación presenta igualmente una trascendental importancia para la integración como ciudadanos, en los planos social, cultural y político, de los inmigrantes, fundamentalmente los de segunda generación, con pleno respeto a sus diferencias en el marco del necesario respeto, a su vez, de los derechos humanos (Llamazares Fernández, 2001, pp. 605-637)

Pero esta es una operación muy delicada, como revelan las extraordinarias dificultades que ha suscitado y sigue suscitando la implantación por la LOE de la asignatura «Educación para la ciudadanía y Derechos humanos»¹⁴, lo cual exigirá de los negociadores, en su caso, amplias miras, capacidad de transacción, renunciadas a prejuicios ideológicos bien arraigados, generosidad y apertura solidaria a un proyecto que pueda ser comúnmente compartido.

Necesidad de organizar y garantizar adecuadamente el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acordes con sus convicciones

No menos central en el pacto constituyente es el derecho garantizado a los padres en el apartado 3 del artículo 27 para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, configurado como derecho autónomo por el constituyente a todos los efectos y que ha de cohererarse con la formación genérica del ciudadano a la que anteriormente hacía referencia y con la que

¹⁴ Sobre la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, vid. también el monográfico de *Cuadernos de Pedagogía*, 366, marzo de 2007 y *Temas para el Debate*, 149, abril de 2007.

no tiene ni mucho menos por qué entrar en colisión, como acabamos de precisar, siempre que se deslinden bien los contenidos comunes de la educación para la ciudadanía y la formación transversal en valores de aquellos otros que formarían parte de las libres y legítimas opciones ideológicas, morales y religiosas. Justamente este carácter autónomo del derecho, que ha de ser garantizado tanto en los centros de titularidad pública como privada, revela, en un plano sustancial, la perspectiva de la introducción de una, singularmente, fuerte garantía para la efectividad de las libertades ideológica y religiosa en un ámbito funcional especialmente sensible y relevante para su satisfacción en el marco continuado del libre desarrollo de la personalidad, objetivo central y primario de la educación en un sistema democrático¹⁵.

Pero el gran problema que plantea este derecho es precisamente el modo según el cual hacerlo efectivo en el marco de un Estado aconfesional fundamentado en el pluralismo político, sociocultural y religioso, sin romper el difícil equilibrio hallado en sede constituyente entre el neutralismo o carácter laico del Estado («ninguna religión tendrá carácter estatal») y la valoración positiva del hecho religioso que implica el mandato que el artículo 16.3 dirige a los poderes públicos de mantener relaciones de cooperación «con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas», todo ello en relación con el principio promocional de la libertad e igualdad que también dimana del artículo 9.2 de la Constitución.

Esta es, por consiguiente, una cuestión también abierta, en buena medida pudiera decirse que el principal motivo, por la fuerte carga ideológica de la que se rodea, de que no se alcance un *pacto educativo* global que proporcione la necesaria estabilidad al sistema, contaminando el conjunto del debate educativo en el terreno político y sobrecargándolo ideológicamente. Como he tenido ocasión de exponer en otro lugar, abordar esta cuestión tan problemática exige partir del reconocimiento sin reservas, por un lado, del valor positivo que la religión puede tener sobre las personas y sobre las sociedades y, en consecuencia, su papel también medular en el libre desarrollo de la personalidad; por otro, que en el ámbito educativo esta cuestión plantea la necesidad de satisfacer en un modo adecuado, razonable y suficiente las exigencias constitucionales del derecho de los padres a que sus hijos reciban una determinada formación religiosa y moral; pero también que este derecho no es ilimitado ni

⁽¹⁵⁾ Tal planteamiento es visible en la positivación realizada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio de Roma de 1950 y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde las garantías de aquellas libertades se proyectan sobre diversos ámbitos, entre los que se encuentra por su singular trascendencia la enseñanza (art. 18 de la Declaración Universal y 9 del Convenio de Roma), sin perjuicio del reconocimiento específico que del derecho de los padres se efectúa en otros preceptos de estos instrumentos normativos (así, en el art. 2 del Protocolo Adicional núm. 1 del Convenio de Roma).

se configura como una posibilidad de predeterminar autoritativamente una concreta y excluyente formación religiosa y moral para aquéllos, ya que el bien superior que es preciso proteger está precisamente situado en los escolares, en quienes reciben la formación como una riqueza imprescindible para el libre y pleno desarrollo de su personalidad (art. 27.2 CE); en consonancia con ello y de manera correspondiente a una sociedad ya plenamente secularizada, tal formación ha de producirse en un ámbito plural y susceptible de ser crítica y democráticamente abordado (Cámara Villar, 2005, pp. 137 y 138).

Partiendo de estas consideraciones, el pacto al que en esta materia se propenda –de acuerdo con las condiciones actuales de la sociedad española– necesita tender a mi juicio a la estabilización de la enseñanza de la religión en el ámbito educativo, siendo conscientes de que las respuestas normativas (dejando de lado por ahora la importante y problemática cuestión de la determinación del alcance de los compromisos contraídos con la Iglesia Católica en los Pactos con la Santa Sede de 1979 y su posible renegociación)¹⁶ son potencialmente muy variadas, pero han de producirse en un marco de respeto que viene configurado por la necesidad constitucional de garantizar: a) la integridad de la conciencia y la libertad religiosa de los alumnos; b) el respeto al derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación de carácter religioso y moral libremente elegida, así como a que en el ámbito escolar no se desvirtúe o atente contra esa clase de formación, disponiendo los medios para ello; c) que no se incurra bajo ningún supuesto en discriminación alguna por razones de ideología o de religión; y d) que los objetivos y fines generales de la educación orientada al libre desarrollo de la personalidad de los alumnos, sean adecuadamente servidos respecto de todos ellos, independientemente de sus opciones ideológicas y religiosas¹⁷. Sobre estas bases, por difícil que sea su consecución, el pacto es inequívocamente posible. Es una cuestión central, por lo tanto, que partiendo de un acuerdo social y político en la materia, los poderes públicos concierten con las autoridades religiosas de las diferentes confesiones un acuerdo que, respetando los mencionados presupuestos básicos, permita al sistema educativo cooperar adecuadamente para que sea posible la enseñanza de las religiones en las escuelas públicas desde una posición de laicidad positivamente entendida.

¹⁶ Como dice L. Gómez Llorente, «una cosa son los acuerdos sobre enseñanza de la religión contenidos en la Carta Magna, y otra el régimen de “equiparación a las demás disciplinas fundamentales” que establece el artículo II del Acuerdo con el Vaticano, y que sencillamente es de imposible cumplimiento si de verdad se quiere respetar el carácter absolutamente voluntario de dichas enseñanzas y la no discriminación punitiva de quienes las rehúsen, lo cual no implica que con alguna imaginación y mucha buena voluntad no pueda acabarse hallando alguna fórmula siquiera sea mínimamente satisfactoria para todos» («La educación...», op. cit., p. 17).

¹⁷ *Ibidem*, pp. 131 y 132.

La participación en un marco de progresiva profundización democrática, un objetivo fundamental para el sistema

Otra dimensión del consenso fundamental en materia educativa consiste en la previsión de formas de participación específicas en este ámbito, convirtiendo algunas de ellas en verdaderos derechos subjetivos. Concretamente, pueden distinguirse dos vertientes, una más personal y directa, la de los derechos de intervención de los integrantes de la comunidad escolar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (apartado 7), y otra más institucional y colectiva, la del principio de participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza para garantizar el derecho de todos a la educación (apartado 5).

La cuestión central que plantea el apartado 7 del artículo 27 es el establecimiento de este derecho como una variedad de participación en un ámbito concreto, que no tiene por qué circunscribirse a los aspectos secundarios de la administración de los centros, y de él son sujetos titulares los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos de los centros públicos o privados sostenidos total o parcialmente por la Administración con fondos públicos. Siendo de configuración legal, el legislador goza también en este ámbito de un amplio margen de libertad a la hora de determinar su contenido y régimen jurídico. El fundamento de esta disposición constitucional respecto de los centros públicos radica en una exigencia general participativa conforme a los requerimientos de un Estado social y democrático (art. 9.2) y como manifestación, también, de los objetivos que a la educación señala el artículo 27.2. Lo mismo puede decirse respecto de los centros privados sostenidos con fondos públicos, aunque en este caso se fundamenta, además, que en España existe un considerable número de ellos como consecuencia de una política educativa racionalizadora de la situación anterior de predominio de la enseñanza privada en los niveles primario y medio, orientada a la concordia nacional en esta materia; y atentaría contra toda lógica que, viniendo a cumplir las funciones propias de un servicio público con fondos de este carácter, estos centros se gestionaran y administraran por parte de particulares, de acuerdo exclusivamente con intereses privados, sin la necesaria y adecuada participación de la comunidad escolar y sin el suficiente control por parte de los poderes públicos.

En este orden de consideraciones los elementos centrales de un pacto en esta materia deben referirse al establecimiento de cauces suficientes de participación sustantiva de los diferentes sectores de la comunidad educativa en la planificación, orien-

tación y funcionamiento de los centros y en la elección de las personas que hayan de asumir la dirección; en relación con todo ello, además, el acuerdo ha de propender a la potenciación de la autonomía de los centros y a su más productiva y flexible incardinación con su entorno. Como dice J. Subirats (1977, p.77): «La escuela [...] debe compartir responsabilidades con las familias, con el territorio (el barrio, el pueblo, la ciudad) en que la escuela se asienta, con organismos, asociaciones y redes cívicas de todo tipo con los que la escuela, sus alumnos, profesores y padres interactúan y coinciden». Ciertamente, la educación es siempre tarea compartida y por lo tanto la escuela tiene que ser abierta. La sociedad en su conjunto también ha de asumir sus responsabilidades y no depositarlas exclusivamente en los profesionales de la enseñanza. A través de los órganos de participación es posible que el pluralismo existente en el específico entorno social de los centros se exprese y se integre, permitiendo, por un lado, una más precisa garantía de la efectividad de otros derechos y libertades educativas y, por otro, un reforzamiento democrático de las decisiones que haya que adoptar y, con todo ello, una mejor y más democrática construcción de su propia identidad¹⁸.

Por otra parte, de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 27 se desprende que la programación general de la enseñanza está dirigida a la satisfacción del derecho de todos a la educación y la Constitución consagra, en esta materia de trascendental importancia para asegurar este derecho de prestación, el principio de *participación efectiva* de todos los sectores afectados, conforme a los postulados del Estado social y democrático de Derecho (art. 9.2). El cometido de esta programación consiste en que el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la contemplación de la unidad básica del sistema educativo, establezcan las necesidades prioritarias en esta materia, fijando los objetivos de actuación para los períodos que se consideren, determinando los recursos necesarios y programando específicamente los puestos escolares según las necesidades de comarcas, municipios y zonas, teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados. En este ámbito, mantener y adaptar a las necesidades actuales las estructuras participativas puestas en pie (Consejo Escolar del Estado, Consejos Escolares de las CCAA, etc.) para alcanzar estos objetivos no presenta hoy por hoy las dificultades que en otros aspectos hemos detectado y su integración en el pacto no se revela por ello especialmente problemática.

¹⁸ Vid. sobre esta materia A. Leturia Navarra: «El derecho a la participación educativa a la luz de la LOE». *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 6, Diciembre 2006, 169-217.

El equilibrio en la tensión entre unidad y diversidad en materia educativa que nace de la descentralización política y la garantía de los elementos comunes, cuestión central para el pacto educativo

Finalmente, otra dimensión dimanante del consenso fundamental sobre la educación plasmado en la Constitución que debe ser especialmente destacada y tenida en cuenta consiste justamente en la descentralización que en esta materia se opera como consecuencia del reparto vertical del poder político, en tanto que las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de asumir un amplio e intenso nivel competencial para realizar sus propias políticas educativas en el marco de lo definido y regulado como básico por el Estado. Como resultado de esta decisión constituyente, de la conjunción posterior de los preceptos estatuarios y constitucionales que en la interacción Constitución-Estatuto de autonomía integran el *bloque de la constitucionalidad*, resulta un régimen atributivo de competencias para las CCAA ciertamente muy amplio para el ámbito educativo en general (todos los niveles y grados, modalidades y especialidades), en tanto que aquéllas sólo están limitadas de forma directa por los títulos competenciales reservados al Estado por el artículo 149.1.30ª (establecimiento de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de las normas básicas de desarrollo del artículo 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia)¹⁹.

En este marco, los grandes retos que se plantean a la educación consisten en asegurar los elementos necesarios para dotar de unidad al sistema, así como la consecución de la necesaria coordinación, colaboración y cooperación en materia educativa conforme al postulado de la búsqueda de la *síntesis* y no del mero *equilibrio* entre los principios de unidad y autonomía²⁰. Es evidente que tanto los poderes públicos centrales como los autonómicos han de contribuir por igual con su actuación y, en la medida de sus propias y respectivas facultades, en la realización de un único sistema educativo orientado por objetivos y principios comunes, actuación que por ello ha de estar en todo caso presidida por el principio de lealtad institucional. De lo que se

⁽¹⁹⁾ Vid. sobre esta materia G. Cámara Villar: «Educación y enseñanza» y «Universidades». En Francisco Balaguer Callejón (dir.) y Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar, José A. Montilla (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*. Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2007, 513-524 y 525-536, respectivamente.

⁽²⁰⁾ Vid. sobre estos aspectos, G. Cámara Villar: «Colaboración coordinación y cooperación», en Francisco Balaguer Callejón (dir.) y Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar, José A. Montilla (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, op. cit., 75-94.

trata, en definitiva, es de articular y vertebrar territorialmente el entero servicio público de la educación para hacer posible la garantía constitucional del derecho a la educación en condiciones básicas de igualdad para todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, como exige la norma constitucional a partir de una interpretación integrada de los artículos 27, 14, 9.2, 139 y 149.1.1^a.

Desde esta perspectiva, cuatro serían a mi juicio los elementos centrales para un pacto educativo: en primer lugar, un acuerdo que garantice unas enseñanzas comunes en todo el territorio del Estado con el establecimiento de un currículo que determine niveles semejantes de competencias adquiridas por el alumnado en su formación, con pleno respeto a las peculiaridades formativas que las Comunidades Autónomas definan en virtud de sus respectivas competencias y en desarrollo de sus políticas propias; en segundo lugar, la garantía para las administraciones educativas de la disposición de los recursos necesarios, esto es, financiación suficiente para asegurar unos niveles básicos de educación de calidad iguales en todo el territorio nacional; en tercer lugar, el establecimiento de la coordinación, colaboración y cooperación requeridas entre las administraciones educativas para alcanzar progresivamente los objetivos de integración europea; y, finalmente, el establecimiento de un sistema compartido de evaluación adecuada de los rendimientos del sistema educativo en su conjunto y en sus diferentes elementos para contrastar su eficiencia e introducir las rectificaciones y mejoras necesarias.

Referencias bibliográficas

- BOLÍVAR, A. Y ZAITEGI, N. (2006). Introducción del El pacto educativo. *Revista Organización y Gestión Educativa*, 6, noviembre-diciembre.
- BORRAJO INIESTA, I.(2002). El derecho a la educación en libertad: esquema de interpretación. En *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente* (661). Madrid: Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Vol. I.
- CÁMARA VILLAR, G. (1988). Sobre el concepto y los fines de la educación en la Constitución española. En VV.AA.: *Introducción a los derechos fundamentales*, Vol. III, Madrid: Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 2.161 y ss.

- (2001). Comentario al artículo 9 de la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social. En M. MOYA (coord.): *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería* (LO 4/2000 y LO 8/2000). Granada: Comares, 605-637.
 - (2002). El derecho a la educación. En J. L. MONEREO PÉREZ, C. MOLINA NAVARRETE y M. N. MORENO VIDA: *Comentario a la Constitución socio-económica de España*. Granada: Comares, 980.
 - (2005). La educación en el Estado laico: el marco constitucional español en perspectiva histórica y comparada. En P. DE BLAS ZABALETA (coord.): *Laicidad, educación y democracia*. Madrid: Biblioteca Nueva, 138.
 - (2007a). Educación y enseñanza y Universidades. En F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.) y L. ORTEGA, G. CÁMARA VILLAR, J. MONTILLA (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, 513-524 y 525-536, respectivamente.
 - (2007b). Colaboración coordinación y cooperación. En F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.) y L. ORTEGA, G. CÁMARA VILLAR, J. MONTILLA (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, op. cit., 75-94.
- CÁMARA, G. (2000). Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución española de 1978). En VV.AA: *La experiencia constitucional. 1978-2000*. (Obra dirigida por L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO). Madrid, CEPC, 272.
- CARBONELL SERRABOJA, J. (2005). Un largo camino. *Cuadernos de Pedagogía*, 342, enero, 4 y ss.
- (2005). Treinta retos de futuro. *Cuadernos de Pedagogía*, 342, enero, 71 y 72.
 - (2005). Debate de totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Educación. *BOCG. Congreso de los Diputados*, serie A, 43-1, de 26 de agosto.
 - (1997). Declaración Conjunta en favor de la educación. *Cuadernos de Pedagogía*, 263, noviembre, 86 y ss.
- DE OTTO, I. (1985). Defensa de la Constitución y partidos políticos. Madrid: CEC, 19-24.
- DE PUELLES BENÍTEZ, M. (2002). El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual. *Historia de la Educación*, 21, 58 y *passim*.
- EMBID IRUJO, A. (2000). *La enseñanza en España en el umbral del Siglo XXI (Consideraciones jurídicas)*. Madrid: Tecnos, 231
- FERNÁNDEZ-MIRNADA CAMPOAMOR, A. (1988). *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 145.

- GÓMEZ LLORENTE, L. (2004). Pública/Privada. Competitividad o complementariedad. *Trabajadores de la enseñanza*, 67, octubre-noviembre, 6-10.
- LETURIA NAVARRO, A. (2006). El derecho a la participación educativa a la luz de la LOE. *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 6, Diciembre, 169-217.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2006). Educación para la ciudadanía, laicidad y enseñanza de la religión. *Laicidad y Libertades, Escritos Jurídicos*, 6, Diciembre, 225.
- MARCHESI, A. (2004). Ideología educativa y pacto escolar. *Cuadernos de Pedagogía*, 338, septiembre, 82
- MAYORDOMO PÉREZ, A. (2002). La transición a la democracia: educación y desarrollo político. *Historia de la Educación*, 21, 19-47
- MARTÍN PATINO, J. M. (2004): La enseñanza en España o la polémica del siglo, *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 135.
- RUBIO LLORENTE, F. (1977). Constitución y educación. En VV.AA.: *Constitución y economía (la ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)*. Madrid: Edersa, 103.
- SUBIRATS, J. (1977). Lo importante y lo accesorio. La escuela pública a debate. *Cuadernos de Pedagogía*, 263, noviembre, 74.
- TEDESCO, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Fuenlabrada (Madrid): Anaya.
- (2004). ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 27.