

EL DERECHO DE LOS PADRES EN LA EDUCACION, EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para facilitar una mayor comprensión del contenido del Derecho a la educación, puede ser muy útil conocer como el Tribunal Constitucional español [TC de ahora en adelante] ha interpretado este derecho en dos sentencias dictadas al 1981 y al 1985.

Estas Sentencias son particularmente importantes tanto por proceder de un estado miembro de la Unión Europea y Estado participativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como también por el hecho de que el TC no se inspiró solamente en la Constitución Española, sino que estudió las normas internacionales más fundamentales: el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a partir del cual es evidente que se inspiró el constituyente español en la redacción del artículo 27 de la Constitución, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de la UNESCO, de 1960, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966, y fundamentalmente, el artículo 13 de este último Pacto.

Se debe tener en cuenta que es uno de los pocos Tribunales que se han pronunciado sobre el derecho a la educación estableciendo una doctrina jurídica clara.

El TC interpretó el contenido del Derecho a la educación de acuerdo con la evolución que había seguido el derecho internacional sobre la materia desde el 1950, fecha del Convenio Europeo por la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, insistiendo en la independencia que existe entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, avanzándose así a la Declaración final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 en Viena. Esta declaración afirma la indivisibilidad y la interdependencia entre los derechos-prestaciones, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales del Pacto Internacional del mismo nombre y los derechos-libertades recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según este principio, no se podía entender la concesión de una libertad por parte del Estado sin que, acto seguido, este proporcione los medios necesarios al ciudadano para ejercerla plenamente. El Derecho a la educación es uno de los mejores modelos para ejemplificar la denominada interdependencia entre derechos.

Es interesante observar como el Tribunal Constitucional Español, ya en 1985, elaboró una doctrina jurídica en este sentido y, de acuerdo con los textos internacionales, realizó una interpretación progresista del Derecho a la educación, obligando al Estado a garantizar el Derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades para todo el mundo.

Actualmente, la cuestión que origina el debate mas profundo respecto del Derecho a la educación es la existencia o no de una obligación del Estado de financiar las escuelas de iniciativa social (o la educación impartida en las escuelas diferentes a las creadas por las autoridades públicas, según la terminología empleada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), como así sucedió en las dos leyes que desarrollaban legislativamente el artículo 27 de la Constitución Española (CE de ahora en adelante).

La redacción del artículo 27 de la CE originó uno de los debates más intensos del proceso constituyente en España; en esta discusión se preveía la dificultad de llegar a un acuerdo sobre la financiación de la educación privada y la definición de las obligaciones del Estado al respecto. Dos tendencias encontradas, que correspondían a varias opciones políticas, argumentaban bien que el Estado no tenía ninguna obligación de ayudar a los centros docentes privados o bien que eran necesarias acciones positivas del Estado para asegurar, mediante la financiación, el acceso a las escuelas privadas en condiciones de igualdad y no discriminación. Y es este precisamente el asunto que más nos urge clarificar en estos momentos.

Exponemos a continuación, de una manera sistemática, los principales criterios respecto del deber, por parte del Estado, de financiar las escuelas diferentes de las creadas por autoridades públicas que se pueden extraer de las denominadas Sentencias del Tribunal Constitucional español. Por otro lado, puesto que algunas actuaciones posteriores de los poderes públicos no se han ajustado a los criterios del TC, nos referimos brevemente a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que también ha tenido que aplicar los criterios del TC en casos concretos en los últimos años.

En 1980 se aprobaba la primera Ley sobre el Derecho a la Educación de la España democrática: Ley Orgánica 5/1980 con la cual se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE). Cinco años más tarde, una nueva ley sustituía a la anterior: Ley Orgánica 8/1985 reguladora del Derecho a la Educación (LODE). Tanto la ley de 1980 como la ley de 1985, fueron objeto, por varias razones, de un recurso de inconstitucionalidad que resolvió el Tribunal Constitucional. Con esto, el TC, no sólo llena de contenido el artículo 27 de la Constitución Española, sino que, además, estableció cual sería la interpretación de los instrumentos internacionales en España; especialmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 5/1981, DE 13 DE FEBRERO, RELATIVA A LA LEY ORGÁNICA 5/1980 POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES (LOECE) Y SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 77/1985, DE 27 DE JUNIO, RELATIVA A LA LEY ORGÁNICA 8/1985 REGULADORA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN (LODE)

Los principios que el TC estableció como fundamentales, y que constituían los principales motivos de disputa en las Leyes de 1980 y 1985, fueron, respecto del derecho a la educación como tal:

- 1.- Que es necesaria la implantación de la gratuidad no solamente a los centros de primaria, sino en todos los centros educativos de enseñanza secundaria (CE 27.4, CE 27.9, STC 77/85, II.1)
- 2.- Que el derecho a la educación se rige por el principio de libertad y que esto se traduce en que los padres tienen derecho a escoger centro docente ya sea público o privado (STC 24/1/85, II.6)
- 3.- Que los poderes públicos deben garantizar a todos el ejercicio del derecho a la educación financiando y protegiendo los centros privados que reúnan los requisitos que establece la Ley (STC 77/85, II.11).

En cuanto a la libertad de enseñanza, el TC considera no simplemente una libertad, sino un conjunto de libertades y derechos ligados a la educación y que fue definida como una proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones (STC 5/81, II.7), el TC ha definido su contenido cómo:

- 1.- El derecho a crear y dirigir centros educativos (STC 77/85, II.20).
- 2.- El derecho a definir el carácter propio e ideología de estos centros (5/81, II.8-10 y STC 77/85, II.7-10).
- 3.- El derecho de los padres a escoger libremente entre centros públicos o privados (STC 5/81, II.8 y STC 77/85, II.5)

Como ya hemos dicho, el TC, entre otros instrumentos internacionales, se refiere especialmente al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (STC 5/81, II.7 y STC 77/85, II.20) en sus dos Sentencias.

El artículo 13 concreta cual es el contenido del derecho a la educación de una manera más precisa que el artículo 27 de la CE, por esta razón, fue de gran utilidad al TC para establecer los principios antes denominados: la gratuidad necesaria de toda la educación secundaria, la libertad de escoger escuela y la libertad para crear y dirigir centros de enseñanza propios.

En el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia 5/81, el TC afirma que la libertad de enseñanza está intrínsecamente ligada a la libertad ideológica, religiosa y de expresión y, su completo ejercicio, supone el derecho a crear instituciones educativas y el derecho de los padres a escoger la formación que desean para sus hijos.

Unido al derecho de los ciudadanos a crear instituciones educativas, se reconoce el derecho de estos a establecer un ideario propio y diferenciado que puede extenderse a todos los aspectos de la actividad educativa (STC 5/81, II.8). La única limitación que puede imponerse a este derecho es el respeto a los principios constitucionales de libertad, igualdad, justicia, etc. . El respeto necesario a este ideario o proyecto propio de los centros privados, tampoco es considerado por el Tribunal como una limitación a la libertad del profesor que haya escogido ejercer su profesión en él. (STC 5/81, II.10). Otro criterio interesante es el que establece esta Sentencia respecto a la participación de los ciudadanos en el control y la gestión de los centros escolares. El tribunal afirma el derecho de los creadores de escuelas privadas a intervenir en la gestión del centro aunque este esté financiado con fondos públicos, puesto que esta facultad forma parte del derecho, más amplio, de crear instituciones propias (STC 5/81, II.14-15).

En los Fundamentos Jurídicos noveno y décimo de la Sentencia 77/85, el Tribunal vuelve a retomar, cuatro años más tarde, los mismos puntos de vista respecto de la financiación de las escuelas públicas por parte del Estado. Efectivamente, el TC afirma que "el precepto constitucional que se expresa en términos "los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.", no puede interpretarse como una afirmación retórica, de forma que quede en manos del legislador la posibilidad o no de conceder esta ayuda, puesto que, como señala el artículo 9 de la CE, "los poderes públicos están sujetos a la Constitución", y por esto, a los preceptos de esta (...) tienen fuerza vinculante para ellos" (STC 77/85, II.11). También añade que la exigencia de una autorización administrativa a una escuela para que esta pueda implantar su carácter propio vulneraría el derecho a la libertad de enseñanza y a la libertad de creación de centros docentes. De hecho, el derecho a fijar el carácter propio en una escuela es garantía del derecho de que los creadores de la escuela puedan dirigir y administrar sus propios centros. De esto se deduce que los poderes públicos no podrán intervenir nunca en las cuestiones organizativas básicas de estos centros (reglamentos interiores, contratación de profesores, dirección administrativa y pedagógica, admisión de alumnos, etc. ...) (STC 77/85, 11.21). Habiéndose planteado el asunto de los conciertos educativos, el TC afirma que es evidente que el hecho de que el Estado financie la educación favorece la libertad de enseñanza y que, esta financiación de los poderes públicos, no tiene por qué limitarse a los centros que impartan enseñanza obligatoria , ya sean privados o públicos. (STC 77/85, 11-12).

Es por todo esto, que resultaría erróneo afirmar que la creación de escuelas públicas podría suplir la existencia de centros privados, puesto que, precisamente son los centros privados los que mejor pueden representar los diferentes sectores de la sociedad. Una sentencia del Tribunal Supremo Español lo expresa de la siguiente manera: "el artículo 27.6 de la CE (...), es la manifestación primaria de la libertad de enseñanza, pues supone la inexistencia de un monopolio estatal docente y, en sentido positivo, la existencia de un pluralismo educativo institucionalizado" (STS 24/1/85, 11.6) y "según el artículo 27 de la CE, nuestro sistema educativo está compuesto por centros creados por los poderes públicos y centros escolares privados, siendo ambas instituciones escolares convergentes y complementarias entre sí, como lo ha declarado con reiteración el Tribunal Europeo de Derechos Humanos" (STS 24/1/85 11.6). La consecuencia lógica de estos argumentos, es que se ha de abolir cualquier poder jerárquico del Estado al respeto y limitar su papel al de garante , promotor y protector último del derecho a la educación y la libertad de enseñanza facilitando, a la sociedad, los medios necesarios para ejercerla y creando las condiciones idóneas para su desarrollo.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

A pesar de haberse producido desde 1985 una doctrina constitucional clara respecto del derecho a la educación y de hacia dónde había que enfocarse el desarrollo legislativo del mismo; han sido frecuentes las desviaciones de las actuaciones del Estado en relación a los criterios del Tribunal Constitucional en su obligación de apoyar y financiar las escuelas privadas. En estas ocasiones, ha sido el Tribunal Supremo, el encargado de recordar cual es el contenido del Derecho a la educación y de corregir, mediante sentencias, las actuación de los poderes públicos.

El 1983 el Ministerio de Educación, mediante Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1983, establece que las becas y ayudas al estudio no serían concedidas a los alumnos de las escuelas privadas si cerca de su domicilio, hubiera una escuela pública con plazas vacantes. Al respecto, la Sentencia del TS de 4 de octubre de 1984, 11.6, afirma que "(esta norma) conculca los derechos Fundamentales (...) de libertad de enseñanza impartida dentro un centro privado de libre elección, no subvencionado".

En 1985 el TS, en sentencia de 24 de enero de 1985, declara nula cierta regulación del Ministerio de Educación relativa a subvenciones a centros docentes privados; "se produce una discriminación y se vulnera el artículo 14 de la CE en los preceptos impugnados que manda tener en cuenta la posición económica de los alumnos de una escuela a efectos de la subvención de los mismos, lo que también prohíbe el artículo 1 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones a la Esfera de la Enseñanza de la UNESCO el 1960".

En 1987, el TS, en sentencia de 9 de marzo de 1987, declara nula la Orden Ministerial de 12 de marzo de 1984, que daba preferencia a la concesión de ayudas a los alumnos inscritos en centros financiados por el Estado. El TS afirma que (este precepto) conculca los derechos de libertad de educación y de igualdad por suponer una discriminación negativa para aquellos estudiantes que (...) optaran por recibir la enseñanza impartida por un centro privado de su elección. (...). Se dificulta el derecho de los padres a escoger el centro docente que desean para sus hijos (...), siendo evidente que los preceptos impugnados suponen una violación del artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (II.4).

En 1984, la Consejería de Educación de Valencia, establece el criterio de la zonificación como criterio de preferencia para la concesión de subvenciones. El TS, en sentencia de 14 de mayo de 1985, II.4, declara que "el criterio de zonificación del alumnado a tener en cuenta como prioritario por merecer la subvención implica una sensible limitación al ejercicio libre del derecho de elección de centro que comporta la libertad de educación". Recordemos que el criterio de zonificación obliga a los centros privados financiados con fondos públicos a aceptar alumnos de una zona geográfica determinada por la Administración si quieren recibir subvenciones públicas.

Un criterio similar fue considerado por el TS en una otra Sentencia. La Consejería de Educación de Canarias establecía, entre otras, como criterio de concesión de subvenciones, las necesidades de escolarización de la zona y el nivel socioeconómico de las familias. La sentencia de 16 de enero de 1985 estableció que "los criterios prioritarios para la concesión de subvenciones basadas en el nivel socioeconómico (...) (y las) necesidades reales de escolarización (...), implican infracción del artículo 27 de la CE"

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Naciones Unidas

Documento de Trabajo, Antoni Arasanz