



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

# **DERECHO A LA EDUCACIÓN**

ANA FERNÁNDEZ CORONADO  
*Catedrática de Derecho Eclesiástico  
de la Universidad Complutense*

**SUMARIO:** I. Introducción.- II. Antecedentes. A) El derecho a la educación en los Tratados Constitutivos. B) El derecho a la educación en el Tratado de la Unión Europea. C) El derecho a la educación en el ámbito europeo al margen de los Tratados.- III. El derecho a la educación en la Constitución europea. A) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. B) Los trabajos de la Convención Europea. C) Análisis del derecho a la educación en el texto constitucional.- IV. Valoración final.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El tema del Derecho a la educación es, ciertamente, complejo. De las múltiples razones que podrían avalar esta afirmación, yo destacaría tres: su directa incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales de la persona; la gran amplitud de su contenido, debido esencialmente al dinamismo de la materia y a su conexión con otros campos; y, finalmente, las implicaciones de todo tipo que pueden actuar sobre este derecho desde las más variadas perspectivas.

Esta misma complejidad que le caracteriza, ha permitido desde siempre enfrentar su estudio desde ópticas diversas. La que se emprende en estas páginas, relativa a su análisis en el contexto de la Constitución de la Unión Europea es, sin duda, una de las más enriquecedoras. Tal carácter deriva esencialmente, tanto de la novedad del tema, porque implica su tratamiento en un proyecto de construcción hacia el futuro aún inacabado como es la Unión Europea, como de la riqueza de su contenido, en una sociedad donde el multiculturalismo es cada vez más importante, debido esencialmente al fenómeno de la inmigración y a la consiguiente irrupción de una serie de minorías culturales propias y extrañas a Europa, que están llamadas a jugar un papel importante en el marco de la Europa común.

A estas consideraciones hay que añadir, además, una peculiaridad que afecta directamente a este derecho: las limitaciones de actuación del Derecho comunitario en materia educativa, debido a que la regulación de su contenido es esencialmente competencia de los Estados miembros. No hay que olvidar que los Estados han considerado tradicionalmente a la educación y a la cultura en general como elementos estrechamente unidos a su propia idiosincrasia, en tanto que instrumentos de afianzamiento de las propias identidades nacionales. Se trata, en definitiva, de un asunto interno integrante del ámbito de su

soberanía, lo que ha dificultado enormemente la cooperación internacional en esta materia<sup>1</sup>.

Sin embargo, paralelamente a esta realidad, la irrupción en la sociedad de fenómenos de índole general, como la globalización mundial, ha influido progresivamente en la internacionalización de los derechos humanos en general y del derecho a la educación en particular<sup>2</sup>. Los derechos humanos han recibido por esta vía un reconocimiento internacional a través de las Declaraciones de carácter universal o regional que van surgiendo tras la Segunda Guerra Mundial y que se van convirtiendo progresivamente en fuente interpretativa de esos derechos en los textos constitucionales de los Estados pluralistas y democráticos. El derecho a la educación, en consecuencia, se ha visto implicado en este proceso y ha sido reconocido en estos instrumentos internacionales como uno de los derechos fundamentales de la persona a proteger, aunque su regulación concreta se derive a los ordenamientos estatales<sup>3</sup>. Esta internacionalización ha favorecido la apertura de nuevos cauces de cooperación entre los Estados en esta materia y, lógicamente, se ha hecho presente en la construcción europea, sobre todo cuando el paso de la unión económica a la unión política hizo necesario plantearse las perspectivas de su tratamiento en el Derecho comunitario. La evolución en el tratamiento del derecho a la educación desde ese primer momento, ha sido ciertamente notable.

Comenzaré, entonces, por analizar la evolución de este derecho en el marco europeo, dentro y fuera de la legislación comunitaria, para abordar, en una segunda parte su análisis en el texto constitucional recientemente aprobado.

<sup>1</sup> Vid. J. PUEYO LOSA e I. LIROLA DELGADO, «La política de educación en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad. Aspectos jurídicos y distintos ámbitos de actuación». En M. A. SANTOS REGO (Editor), *Política educativa de la Unión Europea después de Maastricht*. Santiago de Compostela 1999, pp. 123-170, vid. pp. 125-126. J. M. CONTRERAS, «Derecho a la educación y educación intercultural en el marco de la Unión Europea». En (G. SUÁREZ PERTIERRA Y J. M. CONTRERAS Editores) *Interculturalidad y educación en Europa*. Centro de Estudios Constitucionales (En prensa), pp. 60-96.

<sup>2</sup> Para una visión general de esta cuestión concreta, vid. J. A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional público contemporáneo*. Madrid 1995.

<sup>3</sup> Vid. art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 10 de diciembre 1948 y los arts. 13, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966. También el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (CEDH) en su Protocolo Adicional de 20 de marzo de 1952, art. 2 y la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, arts. 9, 10 y 15.

## II. ANTECEDENTES

### A) El Derecho a la educación en los Tratados Constitutivos

Es sabido que los primeros pasos para la construcción de una Europa común no transcurrieron precisamente por el camino de la educación y la cultura, sino por el estrictamente económico<sup>4</sup>. El Tratado de París de 18 de abril de 1951 que constituye la Comunidad Europea del carbón y del Acero (CECA) no menciona la cuestión educativa<sup>5</sup> y el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, que transforma ésta en la Comunidad Económica Europea, se refiere indirectamente al tema, al aprobar directivas sobre convalidaciones de títulos y diplomas con el fin de facilitar la libre circulación de los trabajadores<sup>6</sup>. Si alude directamente, por el contrario, a la cooperación entre los Estados miembros en materia de formación profesional, facultando al Consejo para fijar los principios de ejecución de una política común en esta materia<sup>7</sup>. Se trataba, en definitiva, de utilizar la educación en aquel sector, formación profesional, que se consideraba necesario para la consecución de la finalidad económica pretendida por la Comunidad. Por esta vía se consigue, entonces, un cierto desarrollo en materia educativa ligado a facilitar la libre circulación de trabajadores, con la consiguiente convalidación de títulos y el acceso a los centros de formación y de enseñanza del Estado de acogida del trabajador y su familia.

En este sentido se puede decir que en un primer momento la actividad comunitaria en materia educativa estaba destinada a asegurar la efectividad de otras competencias que la Comunidad tenía atribuidas expresamente. Se trataba, en consecuencia, de lo que se ha denominado como una competencia

<sup>4</sup> Se han señalado como posibles justificaciones la existencia en ese momento de otros foros internacionales más apropiados para el debate, como la UNESCO, la OCDE y, sobre todo, el Consejo de Europa. Vid. A. SÁNCHEZ CAÑADAS, *Aspectos educativos en la perspectiva de la Unidad Europea*. Almería 1997, pp. 10 ss.; B. BAYONA, «Las políticas educativas en la Europa de los ciudadanos». En *IV Jornadas Parlamentarias. Los socialistas españoles y la Comunidad Europea*. Grupo Parlamentario Socialista. Madrid 1989. Para unas interesantes reflexiones sobre el papel del Consejo de Europa, vid. J. A. IBÁÑEZ MARTÍN, «¿Hay una cultura europea tras la política educativa comunitaria?». En M. A. SANTOS REGO (editor), op. cit. pp. 19-43, vid. pp. 23-24.

<sup>5</sup> Únicamente de modo muy tangencial se refiere en el art. 54 a la recalificación profesional de trabajadores. También el art. 9 de EURATOM de 25 de marzo de 1957 regula la formación profesional de especialistas de todos los niveles, incluso en materia nuclear.

<sup>6</sup> Vid. art. 57 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE).

<sup>7</sup> Vid., respectivamente, arts. 118 y 128 del TCEE. Los principios generales para la fijar una política común en materia de Formación Profesional, fueron establecidos por el Consejo en la Decisión 63/266/CEE de 2 de abril de 1963 (JOCE n.º 63 de 20 de abril de 1963).

implícita<sup>8</sup>, reforzada, además, porque la ampliación de la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad del art. 7 del TCEE, tenía sus efectos en el ámbito educativo, sobre todo, como ha señalado algún autor, en cuestiones relativas al acceso de los ciudadanos de un Estado miembro a los sistemas de formación de otro Estado miembro del que no eran nacionales<sup>9</sup>.

El inicio de la década de los setenta marcó un punto de inflexión en esta materia. Así, la primera Reunión de Ministros de Educación de la Comunidad, celebrada en noviembre de 1971<sup>10</sup>, destacó la necesidad de una política común de cooperación en el ámbito educativo, encargando para ello un estudio sobre Política Comunitaria en materia de Educación. Este estudio reconocía categóricamente la existencia, aún incipiente, de una dimensión educativa en Europa que demandaba una política educativa comunitaria, y ofrecía como instrumento que hiciese posible tal pretensión una interpretación amplia de la formación profesional<sup>11</sup> a la que, según se ha visto, hacía referencia el Tratado de Roma de 1957.

Un poco más adelante, en 1974, las pretensiones del Derecho comunitario en materia educativa aparecían ya diseñadas en una Resolución del Comité de Educación, creado por los Ministros de Educación de la Comunidad Económica Europea, que establecía como principios esenciales: el carácter de derecho fundamental de la educación; el respeto a la originalidad de los sistemas educativos de cada Estado, así como a la diversidad de sus planes de estudio; y la cooperación de la Comunidad Europea con los Estados en la definición de los objetivos educativos ejecutados por éstos<sup>12</sup>.

Estos objetivos fueron recogidos en un Programa de Acción Educativa Comunitaria, aprobado en 1976<sup>13</sup>, que pretendía desarrollar una dimensión

<sup>8</sup> Vid. J. PUEYO LOSA e I. LIROLA DELGADO. op. cit. pp. 131-132.

<sup>9</sup> Vid. B. SÁNCHEZ RAMOS. «La política de educación y formación profesional en la Unión Europea». En *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Vigo*. 2002, pp. 443-468. vid. p. 445.

<sup>10</sup> Esta reunión tuvo su base en el comunicado final de la Conferencia de Jefes de estado y de Gobierno, celebrada en la Haya en 1969 en la que se destacaba la importancia de los aspectos sociales para el desarrollo de la Comunidad. Vid. B. SÁNCHEZ RAMOS. op. cit. p. 445; PUEYO LOSA Y GIROLA DELGADO, op. cit. pp. 129-130.

<sup>11</sup> Conocido como informe JANNE, fue encargado por la Comisión a 35 expertos en la materia y presentado en 1973 con el título «Por una Política Comunitaria de la Educación». Vid. J.M. CONTRERAS, op. cit. pp. 62 ss.; J. A. RODRÍGUEZ. «Educación, cultura e información». En A. FERNÁNDEZ-CORONADO (Directora) *El Derecho de libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*. Madrid 2002, pp. 243-244.

<sup>12</sup> *Ibidem*. Vid. así mismo, J. M. CONTRERAS, op. cit. pp. 63 ss.

<sup>13</sup> Aprobado por Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo de 9 de febrero de 1976. DOCE n° C 034 de 14 de febrero de 1976.

européa en la enseñanza, mediante la cooperación entre los Estados sobre cuestiones tales como intercambio de información, movilidad de profesores y alumnos, conocimiento mutuo de los sistemas educativos europeos, reconocimiento de titulaciones académicas etc., y que implicaba ya una cierta responsabilidad de la Comunidad en la consecución de los objetivos pretendidos de manera subsidiaria. Así, puede decirse que a partir de estas fechas la educación fue incorporándose paulatinamente a la actividad comunitaria, aunque en este primer momento las resoluciones adoptadas en este ámbito parece que tenían una naturaleza jurídica de acuerdos intergubernamentales de carácter no vinculante<sup>14</sup>.

Sin embargo, la apertura del sistema educativo al ámbito de la Comunidad se produjo en buena medida en esta primera etapa, como consecuencia de una serie de sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCC), cuya virtualidad consistió en realizar una interpretación amplia del art. 128 del TCEE relativo a la formación profesional. A este respecto, la sentencia GRAVIER considero que el concepto de formación profesional aludía a *toda forma de enseñanza que prepare para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específico*, independientemente de la edad y nivel de formación de los alumnos y aunque el programa de enseñanza incluya una parte de educación general<sup>15</sup>. Esta sentencia marco el inicio de la incorporación de la educación universitaria al ámbito de la formación profesional, confirmada por la sentencia BLAIZOT<sup>16</sup> y la sentencia ERASMUS, que señala que la investigación científica también forma parte de las funciones específicas de las universidades<sup>17</sup>. En consecuencia, y por esta vía, la educación quedó incorporada indirectamente al TCEE.

Continuando con esta línea evolutiva hay que reseñar como instrumento básico, aunque no vinculante, la Resolución del Parlamento Europeo sobre

<sup>14</sup> Posteriormente se incorporarían al ámbito comunitario bajo la fórmula de *Reuniones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo*. Vid. J. PUEYO LOSA e I. LIROLA DELGADO, op. cit. pp. 129-130; B. SÁNCHEZ RAMOS, op. cit. p. 445. Para la evolución de la política educativa en esta primera etapa, vid. también A. SÁNCHEZ CAÑADAS, op. cit. pp. 10 ss.

<sup>15</sup> STJCE F. GRAVIER c. Ville de Liège de 13 de febrero de 1985. Asunto 293/93. Rec. 1985, p. 593.

<sup>16</sup> STJCE V. BLAIZOT c. la Universidad de Lieja y otros, de 2 de febrero de 1988 Asunto 24/86. Rec. 1988, p. 355.

<sup>17</sup> STJCE ERASMUS de 30 de mayo de 1989 Comisión c. Consejo. Asunto C-242/87. Rec. 1989, pp. 1.449. Para un detenido análisis de estas sentencias, vid. B. SÁNCHEZ RAMOS, op. cit. p. 450; J. PUEYO LOSADA e I. LIROLA DELGADO, op. cit. pp. 133, 134; J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit. pp. 243-244.

libertad de enseñanza en la Comunidad Europea, aprobada el 14 de marzo de 1984, en la que se pide el reconocimiento del derecho a la educación y a la enseñanza en el ámbito de la Comunidad Europea sin discriminaciones y la necesidad de su protección como derecho fundamental<sup>18</sup>.

Como último hito importante de esta primera etapa, es obligada la referencia al Acta Única Europea<sup>19</sup>, que supuso una gran transformación en la organización comunitaria existente hasta el momento, dando lugar a las Comunidades Europeas. Sin embargo, el objetivo de esta reforma siguió siendo esencialmente económico<sup>20</sup>, y la educación permanece conectada a la libre circulación de trabajadores<sup>21</sup>. No obstante, se añade a la educación un ámbito nuevo constituido por la investigación y el desarrollo tecnológico<sup>22</sup>, aunque con una proyección principalmente económica<sup>23</sup>. En este contexto, se establecen una serie de acciones comunitarias para conseguir los objetivos propuestos en esta materia, que se canalizan a través de la Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación de 24 de mayo de 1988 sobre la Dimensión Europea de la Enseñanza y se concretan en una serie de Programas-Marco<sup>24</sup> en materia educativa.

<sup>18</sup> Para un comentario de la Resolución, vid. J. M. CONTRERAS, op. cit. pp. 65

<sup>19</sup> (AUE) Aprobada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1987 y en La Haya el 28 del mismo mes y año. DOCE n.º 1 169 de 29 de junio de 1987.

<sup>20</sup> No obstante, el AUE recoge en su Preámbulo el compromiso de los Estados miembros de «promover conjuntamente la democracia sobre la base de los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los estados miembros, en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, particularmente la libertad, la igualdad y la justicia social» y el art. 30 del Acta incluye algunas disposiciones sobre cooperación política Europea.

<sup>21</sup> Lo que sí hizo fue modificar el art. 57 TCEE sobre reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos. Para una consulta sobre estos temas, vid. J. PERTEK, *Le reconnaissance des diplômes en Europe* París 1999.

<sup>22</sup> art. 24 AUE.

<sup>23</sup> Señala a este respecto el art. 130F del AUE que estos nuevos contenidos están dirigidos esencialmente a fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional Para un detenido análisis de el contenido educativo en el AUE, vid. J. M. CONTRERAS, op. cit. pp. 66-67..

<sup>24</sup> COMETT, conectado al desarrollo tecnológico (DOCE n.º L 222 de 8 de agosto de 1986), ampliado después por el COMETT II; LINGUA, destinado a promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea, aprobado por decisión del Consejo n.º 89/489/CEE, de 28 de junio de 1989 (DOCE L239, de 16 de agosto de 1989); ARION, sobre visitas de estudio para especialistas de educación, aprobado por la Comisión el 14 de octubre de 1988 (COM (88) 203 final; y ERASMUS, sobre movilidad de estudiantes, aprobado por el Consejo y los Ministros de Educación reunidos en Consejo de 15 de julio de 1987 (DOCE L 166, 1987). Vid. A. SÁNCHEZ CAÑADAS, op. cit. pp. 15-18.

Siguiendo con esta misma línea evolutiva, la Comisión publicó en mayo de 1988 el Documento «Educación en la Comunidad Europea: perspectivas a medio plazo»<sup>25</sup>, que especificaban las iniciativas en materia de educación y formación profesional hasta 1992, agrupadas en siete directrices<sup>26</sup> que se apoyaban en dos principios básicos considerados como guías de la actuación de las instituciones comunitarias en esta materia: el *respeto a la diversidad* de las tradiciones educativas existentes en la Comunidad, aprovechando lo mejor de esta herencia común para un mayor desarrollo futuro; y la *complementariedad* en su actuación, que implicaba la clara definición y diferenciación entre las responsabilidades y medidas correspondientes a los Estados miembros y las que puedan ser aplicadas directamente por la Comisión en virtud de sus competencias<sup>27</sup>. Se ha señalado, a este respecto, por parte de algún autor<sup>28</sup>, que este documento constituye una primera manifestación o un incipiente régimen de modelo educativo vinculado al proceso de integración europea.

Finalmente, y conectadas con esta última idea, las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación recogidas en el seno del Consejo de 6 de octubre de 1989 sobre educación y política comunitaria en materia de educación en el horizonte de 1993<sup>29</sup>, reiteran en cierto modo los principios a los que se sujeta la acción comunitaria en esta materia (respeto a la diversidad lingüística y cultural, naturaleza subsidiaria de las actividades comunitarias y respeto de los poderes fundamentales de los Estados miembros en cuestiones de política general educativa), principios que posteriormente recogerá el Tratado de la Unión Europea<sup>30</sup>.

El recorrido realizado en esta primera etapa, permite constatar la idea de la ausencia de una referencia concreta al derecho a la educación en los Tratados Constitutivos. Nos encontramos en el momento de la preponderancia de la Europa de los mercaderes sobre la Europa de los ciudadanos, que se mantendrá hasta el Tratado de Maastricht. Las competencias en materia educativa se van

<sup>25</sup> COM (88) 280 final.

<sup>26</sup> Relativas, respectivamente, a: libre circulación de personas y reconocimiento de títulos; formación inicial y continuada de población activa; formación universitaria y programa ERASMUS; influencias de los cambios tecnológicos en los temas de enseñanza y formación; aumento de cooperación para mejorar cualitativamente los sistemas educativos; necesidad de dotar a la enseñanza, sobre todo de idiomas, de una dimensión europea; y fomento de intercambio de jóvenes. Vid. A. SÁNCHEZ CAÑADAS, op. cit. pp. 18-20, donde se recoge un detenido análisis de este documento.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Vid. J. M. CONTRERAS, op. cit. pp.

<sup>29</sup> DOCE, n.º. C 277, p. 5 de 1989.

<sup>30</sup> Vid. J. PUEYO LOSA e I. LIROLA DELGADO, op. cit. p. 131.

a ejercer, entonces, utilizando una vía indirecta, la formación profesional, reconocida, según se ha visto, en el TCEE y ampliada en virtud de la jurisprudencia del TJCE, que vienen a incluir dentro de ella la totalidad de la educación. La actividad comunitaria en materia educativa se limitó entonces, con la cobertura de esta vía, a asegurar la efectividad de otras competencias que sí estaban atribuidas a la Comunidad, mediante el juego de las denominadas «competencias implícitas»<sup>31</sup>. A ello hay que añadir la actuación comunitaria a través de programas de cooperación, bajo la cobertura formal de «Decisiones del Consejo», respetuosos con las competencias de los Estados.

## B) El derecho a la educación en el Tratado de la Unión

### Europa

Un punto de inflexión importante en el derecho a la educación fue, sin duda, la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) el 7 de febrero de 1992<sup>32</sup>, que añade un nuevo capítulo, el 3º, sobre «Educación, formación profesional y juventud», al Título VIII del TCE<sup>33</sup>, relativo a «Política social de educación de formación profesional y de juventud». No hay que olvidar, además, que el TCE recogía ya como acciones de la Comunidad el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico y la contribución a una enseñanza y una formación de calidad y al desarrollo de las culturas de los Estados miembros<sup>34</sup>.

El TUE introduce un nuevo artículo, el F, cuyo párrafo 2º señala el compromiso de la Unión Europea de respetar los derechos fundamentales, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades públicas<sup>35</sup> y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como principios generales de Derecho comunitario<sup>36</sup>. Estos dos instrumentos se convierten, entonces, en los parámetros a tener en cuenta a la hora de realizar tal respeto. El derecho a la educación es uno de los derechos fundamentales de la persona y como tal aparece recogido en las distintas Constituciones de los Estados miembros y en el propio Convenio Europeo de los Derechos Humanos, a través

<sup>31</sup> Ibidem, p. 132 y ss, donde se puede ver un interesante desarrollo de este tema concreto.

<sup>32</sup> Adoptado en Maastricht. Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

<sup>33</sup> Antiguo TCEE.

<sup>34</sup> Art. 3, n. q.

<sup>35</sup> Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

<sup>36</sup> Vid. art. F.2 del Tratado de Maastrich.

de su Protocolo Adicional nº 1, art. 2<sup>37</sup>. Sin embargo, esto no implica una ampliación de las competencias comunitarias en materia de derechos fundamentales y, por lo que aquí interesa, en materia de derecho a la educación. El Tratado de Maastricht se limita a respetar el contenido de este Convenio Europeo, sin añadir nuevas garantías para los derechos en él contenidos y, lo que es más importante, la Unión Europea como tal no ratifica el Convenio, ni incorpora un catálogo de derechos fundamentales propio en este Tratado, por lo que los derechos humanos no son competencia directa del Derecho comunitario y carecen de garantía judicial en este ámbito, al quedar fuera de la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>38</sup>.

Partiendo de esta base, puede decirse que la reforma de Maastricht lo más que hace es dotar de base jurídica a la actuación comunitaria en materia educativa, que ya se venía desarrollando desde antes, y garantizar ciertos derechos sobre la materia<sup>39</sup>. Así, el art. 126 del TCE establece una serie de medidas para contribuir al desarrollo de una educación de calidad, mediante una colaboración de la Unión Europea con los Estados miembros arbitrada en un doble sentido: promoviendo la cooperación entre Estados miembros y completando, si fuera necesario, las políticas educativas de éstos. La actuación comunitaria quedaba, de este modo, integrada en el principio de subsidiariedad, regulado en el propio Tratado<sup>40</sup>, que la supeditaba a la insuficiencia de los Estados miembros para alcanzar la acción pretendida. En este sentido el Consejo, a tenor del citado art. 126, es competente para adoptar medidas de fomento con el fin de alcanzar los objetivos propuestos sobre todo en materia

<sup>37</sup> «A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas».

<sup>38</sup> Vid. Dictamen del tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) 2/94 de 28 de marzo de 1996. En *TJCE. Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, V. 3 (1996), pp. I-1759- I-1790. Vid, así mismo, para el tema de los derechos fundamentales en la Unión Europea: A. CHUECA, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Barcelona 1999; R. ALONSO GARCÍA, «Derechos fundamentales y Comunidades Europeas». En *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al Prf. García de Enterría, Madrid 1991, tomo II, pp. 799-836. A. FERNÁNDEZ-CORONADO, «Bases para la construcción del Derecho de la Libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea». En A. FERNÁNDEZ-CORONADO (Directora), *El derecho de la libertad de conciencia...* op. cit. capítulo VIII, pp. 125-142.

<sup>39</sup> Vid. R. DIEZ HOCHTLEITNER, «Las políticas sectoriales de la Unión: del perfeccionamiento a la innovación competencial en la Unión Europea. Las políticas sectoriales de investigación, industria, grandes redes, protección de los consumidores, educación y cultura». En C. WESTENDORP, *España y el tratado de la Unión Europea*, Madrid 1995, pp. 225 ss.

<sup>40</sup> Vid. art. 3B, hoy art. 5.

de calidad de la enseñanza, medidas que se concretan en el desarrollo de la dimensión educativa de la enseñanza, la movilidad de estudiantes y profesores y el reconocimiento académico de títulos y períodos de estudio<sup>41</sup>. El contenido y las acciones contempladas en el art. 127, relativo a la formación profesional, son esencialmente iguales<sup>42</sup>, aunque la política comunitaria para reforzar y completar las acciones de los Estados miembros está formulada para la formación profesional de forma más rotunda que la relativa a la educación, y sin la supeditación a la «necesidad» que se establece en el art. 126<sup>43</sup>.

Es importante destacar, sin embargo, que la regulación excluye expresamente la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros sobre la materia educativa. Se renuncia, así, a cualquier iniciativa en este sentido, lo que ha llevado a definir a la política europea de educación en Maastricht, como un conjunto de fines y actividades que la Unión pretende realizar mediante acciones de fomento, apoyo y complemento<sup>44</sup>. De este modo, se produce un pleno respeto a las competencias de los Estados miembros sobre el contenido de la enseñanza y la planificación del sistema educativo, en el marco de la diversidad cultural y lingüística.

En consecuencia, si bien es cierto que Maastricht dio el paso desde la unidad económica a la unidad política, creando una ciudadanía europea<sup>45</sup>, profundizando en los componentes culturales y sociales de los Estados y, sobre la base de esta perspectiva, fijando unos objetivos de futuro para la Unión Europea de gran importancia, también lo es que en lo relativo al derecho a la educación el contenido de los artículos introducidos en el Tratado pone de manifiesto el papel subsidiario y limitado que sigue teniendo la Comunidad en esta materia, muy por debajo de las expectativas que se habían generado<sup>46</sup>. La política

<sup>41</sup> Vid. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit. pp. 244-245.

<sup>42</sup> Vid. art. 127. del Tratado de Maastricht.

<sup>43</sup> El art. 126 TCE señala en su primer párrafo que «La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuese necesario, apoyando y completando la acción de estos...», mientras que el art. 127 establece, también en su primer párrafo que «La Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros...»

<sup>44</sup> Vid. A. EMBID IRUJO, «La enseñanza privada en España. Consideraciones sobre su problemática actual en el marco de la política europea sobre educación». En *Revista de Administración Pública*, nº 142 (enero-abril de 1997), p. 79.

<sup>45</sup> Constituye, junto con los principios de democracia y de protección de los derechos fundamentales, uno de los grandes logros del Tratado. Está regulada en el art. 2 del TUE.

<sup>46</sup> Para una interesante reflexión sobre el tema, vid. J. A. IBÁÑEZ MARTÍN, «Tendencias en la política educativa en la Unión Europea». En F. A. GONZÁLEZ REDONDO (Editor), *La educación en España. Contextos generales. Ámbitos disciplinares*. Arbor. CLXXIII, 681 (Septiembre 2002), pp. 39-53.

educativa diseñada en el Tratado se limita a establecer un sistema dual, donde el papel de la Comunidad es esencialmente de coordinación de los sistemas educativos nacionales, quedando relegadas sus iniciativas propias a aspectos muy limitados<sup>47</sup>. Como ha señalado algún autor, el TUE asume una realidad previa y sigue ligado a recursos humanos más que a derechos humanos, aunque el incentivo de apoyo económico que suponen los programas comunitarios, puede conducir en el futuro a una convergencia de hecho y a una armonización voluntaria, con la que se supere el limitado margen de las competencias actuales<sup>48</sup>.

La reforma del TUE aprobada en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 supuso un paso más en la evolución hacia la consolidación de la unión política, con medidas como el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia común, en el que esté garantizada la libre circulación de personas<sup>49</sup>, o la importante declaración que recoge el art. 6.1, que establece como principios en los que se basa la Unión: la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que, además, son comunes a los Estados miembros<sup>50</sup>. De este modo, el respeto a los derechos humanos se convierte en principio fundamental de la Unión, aunque ello no implicó una diferencia sustancial en la práctica con respecto de la reforma anterior, debido a la ya mencionada ausencia de competencias del Derecho comunitario en esta materia. La Unión, como tal, sigue sin adherirse al Convenio Europeo de los Derechos Humanos<sup>51</sup>, con la consiguiente ausencia, de un control extracomunitario internacional sobre la garantía de estos derechos en su aplicación por las instituciones comunitarias en las materias que le son propias<sup>52</sup>. De este modo, el art. 6.2 del TUE sigue asumiendo como normas

<sup>47</sup> Por ejemplo, educación a distancia y cooperación internacional. Vid. A. SÁNCHEZ CAÑADAS, op. cit. p. 23.

<sup>48</sup> Vid. J. PUEYO LOSA e I. LIROLA DELGADO, op. cit. p. 138 y p. 154.

<sup>49</sup> Vid. art. 2 TUE.

<sup>50</sup> Este artículo se complementa con el art. 7, también nuevo, que establece unas medidas sancionadoras en caso de violación grave y reiterada de estos principios.

<sup>51</sup> El *Memorandum* de la Comisión de 4 de abril de 1979, se mostraba partidario, por primera vez, de la adhesión de la Comunidad al CEDH, argumentando, entre otras razones, el aumento de la seguridad jurídica y consolidar la imagen de Europa como tierra de libertad y democracia. Aunque la propuesta fue apoyada por el Comité Económico y Social en su «Opinión sobre la salvaguardia de los derechos humanos de 10 de diciembre de 1980, fue perdiendo fuerza con el paso del tiempo. Vid. un interesante estudio sobre el tema en R. ALONSO GARCÍA, op. cit. pp. 810-817.

<sup>52</sup> Vid. art. 46 del TUE. Vid. así mismo, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades



de protección en materia de derechos fundamentales, el Convenio Europeo de 1950 y las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. La garantía del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza se insertan, entonces, en este ámbito.

La nueva redacción del TCE integrado en el TUE no supuso cambios esenciales en materia de derecho a la educación. Como novedad, el Preámbulo del TCE introduce un nuevo párrafo o «considerando», donde los Estados miembros se muestran decididos a promover el desarrollo del nivel de conocimiento más elevado posible para sus pueblos, mediante un amplio acceso a la educación y mediante su continua actualización, lo que pone de relieve una toma de conciencia conjunta de la importancia de este derecho. Por lo demás, el derecho a la educación y a la formación profesional, pasan a estar regulados en los art. 149 y 150 del TCE sin variación alguna en su contenido. Únicamente varían en cuanto al procedimiento previsto para la adopción de medidas de fomento encaminadas a la consecución de los objetivos comunitarios establecidos, que será el de *codecisión*, regulado en el art. 251 TCE<sup>53</sup>, con expresa exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros<sup>54</sup>.

En esencia, entonces, el Tratado de Ámsterdam no implicó un avance en las competencias de la comunidad en materia educativa. El art. 149 sigue incluyendo la educación dentro de las políticas comunitarias. La acción de la Comunidad se limitará, esencialmente, a promover la cooperación entre los Estados miembros, con el fin de contribuir al desarrollo de una educación de calidad, aunque, si fuera necesario, puede ir más lejos en su actuación, apoyando y completando las políticas educativas de los Estados miembros, con el límite del pleno respeto al sistema educativo de cada uno de ellos, a los contenidos de la enseñanza, y a su diversidad cultural y lingüística<sup>55</sup>. Las competencias en materia de formación profesional, como ya vimos en relación al antiguo art. 127 TCE, son algo más extensas.

En definitiva, con la reforma de Ámsterdam el derecho a la educación sigue siendo considerado por el Derecho comunitario más como una política social

que como un derecho fundamental —como muestra su ubicación en el Tratado—<sup>56</sup> y sigue ligado esencialmente a la libre circulación de las personas. Además, las competencias comunitarias en materia de derecho a la educación se continúan rigiendo por el principio de subsidiariedad, tal y como se desprende de los propios artículos 149 y 150. En este sentido, la actuación de la Comunidad no pretende sustituir las competencias estatales, sino únicamente incentivar la coordinación entre los Estados y ayudar a la consecución de los objetivos que aquellos por sí mismos no pudieran alcanzar. La educación será, en todo caso, una competencia complementaria. De este modo, parece claro que la subsidiariedad está ligada al alcance de una dimensión europea de la enseñanza<sup>57</sup>.

El Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 no supuso ninguna modificación en esta materia con respecto de anteriores reformas. Recoge, hoy por hoy, el derecho vigente en la materia mientras no se apruebe el texto constitucional.

### C) *El Derecho a la educación en el ámbito europeo al margen de los Tratados*

El derecho a la educación ha sido reconocido como derecho fundamental de la persona por todos los instrumentos internacionales relativos a derechos fundamentales y libertades públicas. Tomando como límite el ámbito Europeo<sup>58</sup>, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950 (CEDH) y, en concreto, el art. 2 del Protocolo n° 1<sup>59</sup>, que completa el Título I relativo a los Derechos y Libertades, reconoce el derecho a la instrucción como inalienable de la persona y manda al Estado respetarlo<sup>60</sup>. Regula, pues, la educación como un derecho-libertad vinculado con la propia dignidad humana. Posteriormente, la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, establecida también en el marco del Consejo de Europa, completa la Declaración anterior

Europeas». En VV. AA. *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Madrid 1993, pp. 203-224; A. MANGAS y C. LINÁN, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 2ª ed. Madrid 1993, pp. 582 ss.

<sup>53</sup> Vid. art. 251. En el tratado de Maastricht el procedimiento establecido era el del art. 189C TCE para la formación profesional y 189B TCE para la educación.

<sup>54</sup> Vid. art. 149.4 y 150. 4 TCE.

<sup>55</sup> Vid. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit. pp. 244-245.

<sup>56</sup> Se encuadra dentro de la Tercera Parte del TCE, en el Título IX que lleva por rúbrica «Política social, de educación de formación profesional y de juventud.

<sup>57</sup> Vid. J. PUEYO LOSA e I. LIROLA DELGADO, op. cit. p. 137 y p. 151.

<sup>58</sup> Para el tratamiento del tema en un plano más amplio, vid. Declaración Universal de la ONU de 10 de diciembre de 1948, art. 26 y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, arts. 13 y 14; Convención de Nueva Cork sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, arts. 28 y 29.

<sup>59</sup> Aprobado el 20 de marzo de 1952.

<sup>60</sup> «A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado en el ejercicio de las funciones que asume en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas».

en el campo de los derechos sociales y establece en sus artículos 9 y 10 los derechos a la orientación profesional y a la formación profesional, señalando, para afianzar el ejercicio de este último derecho, el compromiso de «*arbitrar medios que permitan el acceso a la enseñanza técnica superior y a la enseñanza universitaria con base única en el criterio de aptitud individual...*»<sup>61</sup>. Además amplía la garantía a las personas disminuidas física o mentalmente en el art. 15.

Es importante también hacer referencia, por su incidencia en el derecho a la educación, a dos instrumentos que recogen catálogos de derechos no vinculantes: la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 9 de diciembre de 1989<sup>62</sup> y la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 12 de abril de 1989<sup>63</sup>. La primera, en su art. 15, recoge el derecho de acceso a la formación profesional ligado al derecho de libertad de circulación establecido en su art. 16<sup>4</sup>, y hace una referencia por vía indirecta a la edad mínima de escolarización en el art. 20, al señalar que la edad de admisión al trabajo no puede ser menor a la del cese del período de escolarización obligatoria, y en ningún caso inferior a quince años. En definitiva, la educación se vuelve a considerar como un derecho social fundamental.

La segunda, establece en el art. 16, el derecho de todos a la educación y formación profesional de acuerdo con sus capacidades; la libertad de enseñanza; y la obligación de asegurar a los padres una educación acorde con sus convicciones filosóficas y religiosas. Liga, pues, el derecho a la educación al ámbito de la libertad personal, aunque parece que se obliga a los poderes públicos a impartir la educación de acuerdo a las convicciones de los padres. De este modo se separa de la regulación establecida por el CEDH, donde el Estado se limita a respetar el derecho de los padres a asegurar esa educación, sin erigirse en ejecutor de tal derecho. En este sentido, no cabe duda de que la opción recogida en el CEDH parece más acorde con el carácter neutral que debe de tener la enseñanza pública<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Vid. art. 10 de la carta Social Europea (BOE n.º. 153 de 26 de junio de 1980).

<sup>62</sup> Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, *Documentos Europeos*, 6/90. Luxemburgo 1990

<sup>63</sup> DOCE, C 120, 16 de mayo de 1989, pp. 51 ss.

<sup>64</sup> El art. 1 establece el derecho de todo trabajador comunitario a la libre circulación, para lo que establece una serie de prestaciones de tipo social, entre ellas el «*poder tener acceso a la formación profesional y poder beneficiarse de la misma a lo largo de toda su vida activa...*» (art. 15.1), estableciendo los mecanismos de formación continuada y permanente (permisos de formación, perfeccionamiento y adquisición de nuevos conocimientos), (art. 15. 2).

<sup>65</sup> Vid. sobre esta cuestión, J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit. pp. 249-250.

Para finalizar este análisis de los antecedentes del sistema actualmente en construcción, cabe reseñar que el derecho a la educación aparece también recogido en dos Proyectos para una Constitución Europea anteriores al que dio lugar al texto constitucional recientemente aprobado: el Proyecto de 14 de febrero de 1984 y el Proyecto de 28 de febrero de 1994, elaborado por el Parlamento Europeo. La evolución del primero al segundo es notable.

El primero se limitaba a recoger en su art. 4 la protección por la Unión de la dignidad del individuo y el reconocimiento a toda persona incluida en su jurisdicción de los derechos y libertades fundamentales, tal como derivan de los principios comunes de las Constituciones de los Estados miembros y del CEDH. En un segundo párrafo se obligaba, además, a mantener y desarrollar, dentro de los límites de sus competencias, los derechos económicos sociales y culturales derivados de las Constituciones estatales y de la Carta Social Europea y se daba, en un último párrafo, un plazo de cinco años para adherirse a los instrumentos internacionales en la materia y para adoptar su propia declaración sobre derechos fundamentales<sup>66</sup>. No hace, pues, referencia concreta al derecho a la educación, aunque implícitamente puede considerarse integrado en los derechos fundamentales, en su doble dimensión de derecho-libertad y derecho social. Por lo demás, parece evidente la influencia del párrafo 1º del artículo en la posterior redacción del art. F.2 del Tratado de Maastricht.

El Proyecto aprobado por el Parlamento Europeo el 10 de febrero de 1994 se separa del modelo anterior. Dentro del Título I relativo a los principios de la Unión, establece como tal, la garantía del respeto a los derechos humanos enunciados en el Título VIII con los parámetros clásicos de protección que ya establecía el Tratado de Maastricht en el art. F.2.<sup>67</sup> En el elenco de derechos enunciados en el Título VIII bajo la denominación de «*Derechos humanos garantizados por la Unión*», regula en el art. 14 el derecho a la educación que, curiosamente, reproduce textualmente el contenido del art. 16 de la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales de 1989, añadiendo en el párrafo 3 la salvedad del respeto del derecho del niño a su propio desarrollo<sup>68</sup>. Se integra, entonces, en la línea ya señalada en esa Declaración en el sentido que parece que se trata de un derecho del Estado y no de los individuos en el Estado, en tanto

<sup>66</sup> Vid. A. CHUECA SANTOS, *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*. Barcelona 1989, pp. 15-20.

<sup>67</sup> Vid. Título I, art. 7 en DOCE n.º C61/166 de 28 de febrero de 1994.

<sup>68</sup> El art. 14 del Título VIII del Proyecto de Constitución establece: «*a) Toda persona tiene derecho a la educación y a una formación profesional que corresponda a sus capacidades. b) la enseñanza es libre. c) Se garantiza el derecho de los padres a que se imparta esta educación de conformidad con sus convicciones religiosas y filosóficas, siempre que se respete el derecho del niño a su propio desarrollo.*»

que no se limita a garantizar el derecho de los padres, sino que parece obligar a los poderes públicos a que impartan la educación conforme a las convicciones religiosas y filosóficas de aquellos<sup>69</sup>, lo que implicaría, a mi juicio, un menoscabo de la libertad individual en general.

### III. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

El presente y el futuro de la Unión Europea ha estado, como es sabido, expresamente ligado a una futura Constitución o Tratado constitucional, cuyo Proyecto aprobado en julio de 2003, ha devenido en un texto definitivo aprobado en octubre de 2004<sup>70</sup>. Sobre el proceso de elaboración de la Constitución de la Unión Europea (en adelante CUE), han incidido directamente dos elementos concretos: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión<sup>71</sup> y los trabajos de la Convención Europea que elaboró el texto constitucional.

#### A) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Nace para llenar la laguna existente en esta materia en el Derecho de la Unión y favorecer, en consecuencia, la seguridad jurídica. Es, entonces, el primer texto sobre derechos fundamentales en el marco de la Unión, y reúne los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, enunciados hasta el momento en diversas fuentes internacionales, europeas y nacionales<sup>72</sup>. Está dirigida a las instituciones y órganos de la Unión Europea respetando el principio de subsidiariedad y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario<sup>73</sup>. Fue elaborada mediante el sistema de Convención<sup>74</sup> y se integró en la Parte II del texto constitucional (arts. II-61 a II-114).

<sup>69</sup> Vid. J. A. RODRÍGUEZ, op. cit. p. 250.

<sup>70</sup> El Proyecto fue adoptado por consenso por la Convención Europea de 13 de junio y el 10 de julio de 2003. Presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003. La versión consolidada del texto definitivo de la CUE es de 13 de octubre de 2004.

<sup>71</sup> Proclamada solemnemente en Niza el 7 de diciembre de 2000.

<sup>72</sup> Así lo proclamaron conjuntamente el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión en las conclusiones de la Conferencia intergubernamental (CIG) de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

<sup>73</sup> Vid. art. 51.1 de la Carta de Derechos Fundamentales (CDF).

<sup>74</sup> La propuesta surgió del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. Posteriormente, el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 concretó su composición. Ambos

Su contenido está basado en el CEDH, aunque aporta algunas novedades significativas, como su vocación eminentemente personalista, ya que tiene como eje central a la persona y su dignidad, donde se enraízan todos los derechos que le son inalienables<sup>75</sup>. La dignidad humana es, entonces, base y esencia de estos derechos fundamentales y, en consecuencia, no podrá atentarse contra ella, incluso en caso de limitación de un derecho. Esta dimensión ya aparece recogida en el propio Preámbulo que sitúa a la persona en el centro de la actuación comunitaria<sup>76</sup>. El Derecho a la educación se regula en el art. 14, dentro del Título II relativo a las *Libertades*, y ha sido incorporado íntegramente al texto constitucional en el art. II-74. Su análisis sustantivo se hará, entonces, en el contexto del mencionado texto.

Considero importante destacar no obstante, por su evidente relación con las competencias en materia educativa, tres cuestiones recogidas en el Título VII de la Carta, relativo a *Disposiciones generales*, que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta, que hacen referencia a: ámbito de aplicación, competencias, y alcance de los derechos establecidos<sup>77</sup>. Con respecto de la primera cuestión, la Carta se aplica a las instituciones y órganos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, y a los Estados miembros solo cuando apliquen el Derecho comunitario. En relación con la segunda, La Carta no crea ninguna competencia nueva, ni amplía o modifica las definidas por los Tratados. Finalmente, el sentido y alcance de los derechos en ella recogidos se determinarán, además de por la Carta y el CEDH, por las tradiciones constitucionales comunes, y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, siendo posible, además, que la Unión proporcione una garantía más amplia de estos derechos que la realizada por el Convenio, manteniendo el mismo sentido. Tal ocurre, por ejemplo, con los párrafos 1 y 2 del art. 14 de la Carta (art. II-74 CUE) sobre derecho a la educación (ampliación del derecho a la formación profesional y continua, y derechos de los padres). En todo caso, el nivel de protección ofrecido por la Carta no podrá ser inferior al garantizado por el CEDH, por el derecho de la Unión, por el Derecho de los Estados miembros o por el Derecho internacional<sup>78</sup>.

documentos se pueden ver en: F. ALDECOA LUZURRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tomo II *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Documentos nº 71 y 72, pp. 748 ss.

<sup>75</sup> El art. 1 de la CDF (art. II-61 CUE), señala que «La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida». En esa dignidad se enraízan todos los derechos fundamentales recogidos.

<sup>76</sup> Vid. Preámbulo de la CDFUE, p. 2º.

<sup>77</sup> Vid. arts. 51, 52 y 53 CDF (arts. II-111 y II-112 CUE).

<sup>78</sup> Vid. texto de las explicaciones relativas al texto completo de la Carta, en CHARTE 4487/00 CONVENT 50.

La importancia de la CDF quedó mermada en un principio al no adquirir valor jurídico vinculante. Es una Declaración Política y como tal fue aprobada. No obstante, tiene una clara vocación jurídica de futuro, una vez que ha sido integrada en la Constitución aprobada. Hasta entonces, se le ha reconocido una cierta «virtualidad jurídica» como fuente de inspiración en la identificación de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario<sup>79</sup>.

Formalmente, la CDF no se inserta en un proceso constituyente, aunque, materialmente, una Carta de Derechos Fundamentales es imprescindible en las modernas Constituciones. En este sentido la CDF de la Unión ha supuesto un avance importante en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea<sup>80</sup>.

## **B) Los trabajos de la Convención Europea**

Como es sabido, la Declaración nº 23 del Tratado de Niza<sup>81</sup>, relativa al futuro de la Unión, señalaba cuatro temas prioritarios a decidir por la CIG de 2004, relativos a: el establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los Estados, que refleje el principio de subsidiariedad; el estatuto de la CDF aprobada en Niza; la simplificación de los Tratados, para facilitar su comprensión, sin variar su significado; y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Posteriormente, la cumbre de Laeken de 15 de diciembre de 2001, aprobó una Declaración<sup>82</sup> sobre el futuro de la UE que superó ampliamente la Declaración de Niza, al proponer la convocatoria de una Convención para examinar las cuestiones esenciales para el futuro desarrollo de la Unión y examinar las distintas respuestas posibles. Esta Convención, finalmente, fue la encargada de elaborar una propuesta constitucional<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Vid. A. RODRÍGUEZ BEREJO, «El valor jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea después del tratado de Niza». En E. GARCÍA DE ENTERRÍA (Director). *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Madrid, 2002, pp. 199-220.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pp. 203-204.

<sup>81</sup> DOCE C 80 de 10 de marzo de 2001, pp. 85-86.

<sup>82</sup> El texto en <http://ue.eu.int/es/summ.htm>.

<sup>83</sup> Para una visión general del tema, vid. J. BORRELL, C. CANERO, D. LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. crónica política de la Convención*. Real Instituto Elcano, noviembre 2003. Vid. así mismo, para todo el proceso constituyente, F. ALDECOA LUZÁRRAGA, *Una Europa, su proceso constituyente. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el tratado constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Madrid 2003.

La intención de integrar la CDF de la Unión en la Constitución europea, fue clara desde los primeros trabajos de la Convención. La Carta adquiriría, así, valor jurídico y la Unión se dotaría por vez primera de un Catálogo de derechos y libertades fundamentales. No estuvo tan claro, sin embargo, el lugar de ubicación del texto de la Carta, que en un primer momento se pensó introducir en el art. 6 del Anteproyecto<sup>84</sup>, para pasar, finalmente, a incorporarse de forma íntegra en la Parte II, con el pretexto de no desequilibrar la Parte I del texto Constitucional. De este modo, el art. I-9 de la CUE (antiguo art. 6) establece lo que podríamos denominar como un *principio de integración*, ya que descarta la incorporación material de la Carta a su contenido literal<sup>85</sup>, aunque la menciona, para recalcar su valor de norma constitucional plenamente vinculante desde el punto de vista jurídico<sup>86</sup>.

Otra cuestión importante a reseñar en los trabajos de la Convención, por su incidencia directa en el derecho a la educación, fue la relativa a las competencias de la UE y de los Estados miembros. El principio del respeto por parte de la Unión a las identidades de éstos, hizo necesario señalar claramente los elementos esenciales de la identidad nacional, que la UE debe de respetar en el ejercicio de sus competencias. Se señalaron, entonces, dos ámbitos primordiales de responsabilidad nacional: las estructuras fundamentales y funciones esenciales de los Estados miembros, y las decisiones básicas de orden público y los valores sociales de estos Estados<sup>87</sup>. En este segundo grupo se encuentra integrado el derecho a la educación.

<sup>84</sup> Dentro del Título II relativo a *De la ciudadanía de la Unión y derechos fundamentales*. Vid. el Anteproyecto de Tratado constitucional presentado por el *Presidium* a la Convención el 28 de octubre de 2002. CONV 369/02, pp. 2 a 7.

<sup>85</sup> Las opciones que se dieron en un primer momento fueron la de incluirla en la segunda parte de la Constitución o en un Protocolo anejo. La Convención decidió, finalmente, la primera opción, ya que el sistema de protocolos puede plantear problemas, tanto de aplicación, al no ser obligatorio su ratificación por los Estados, como de eficacia. Vid. CONV 528/03, Anexo I. Además, para un análisis de la instrumentación normativa internacional, vid. A. MANGAS y C. LIÑÁN, *op. cit.* pp. 376 ss.

<sup>86</sup> El art. I-9 establece: 1.- *La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales, que constituye la Parte II.* 2.- *La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará a las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.* 3.- *Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.*

<sup>87</sup> Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, la estructura política y constitucional, la ciudadanía nacional, el territorio, el régimen lingüístico, el régimen jurídico de las asociaciones religiosas o filosóficas, la defensa nacional y organización de las fuerzas armadas, etc.

El primer ámbito ha quedado recogido posteriormente de modo expreso en el art. I-5, p. 1 de la CUE<sup>88</sup>, el segundo entró de lleno en los *ámbitos de acción de apoyo, coordinación o complemento* recogidos en el art. I-17<sup>89</sup>, antes denominados *competencias complementarias* del TCE en ámbitos de políticas nacionales significativas para la identidad de los Estados miembros. El cambio de nombre por el de *medidas de apoyo*<sup>90</sup> realizado por la Convención obedeció, simplemente, a razones de clarificación del concepto. Estas medidas se aplican a los ámbitos de actuación en los que los Estados miembros siguen siendo responsables y en los que no han transferido competencias legislativas a la Unión, y permiten a ésta secundar y complementar las políticas nacionales cuando ello vaya en interés común de la Unión y de los Estados miembros. Dentro de este ámbito se señalan expresamente, por lo que aquí interesa: la educación, la formación profesional y la investigación y desarrollo. Pueden adoptar la forma de ayuda económica, cooperación administrativa, directrices u otras muchas formas, e incluso el método abierto de coordinación. También pueden consistir en decisiones jurídicamente vinculantes, pero con exclusión de toda armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros<sup>91</sup>.

La actuación comunitaria en materia de derecho a la educación y formación profesional se inserta, entonces, en esta línea, según establecen los arts. 282 y 283 de la Parte III, Capítulo V de la CUE<sup>92</sup>, en ejercicio de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Entre los segundos, la política de distribución de ingresos, la imposición y recaudación de impuestos personales, el sistema de prestaciones sociales, el sistema educativo, el sistema de sanidad pública, la preservación y desarrollo de la cultura, el servicio militar o social obligatorio etc. Vid. «Informe final del grupo V de la Convención sobre Medidas Complementarias». En CONV 375/1/02 REV1.

<sup>88</sup> «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en los que respecta a la autonomía local o regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional».

<sup>89</sup> «La Unión dispondrá de competencias para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento. 2.- Los ámbitos de la acción de apoyo, coordinación o complemento serán, en su finalidad europea: la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte, y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa».

<sup>90</sup> Vid. informe del grupo «Competencias Complementarias» presentado al pleno de la Convención Europea de los días 7 y 8 de noviembre de 2002. En <http://european-convention.eu.int/>

<sup>91</sup> Vid sobre el tema «Informe final del grupo V de la Convención...» cit.

<sup>92</sup> Titulado «Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo».

### C) *Análisis del derecho a la educación en la Constitución de la Unión Europea*

Como marco a tener en cuenta con respecto del derecho a la educación, cabe señalar como contenidos esenciales del texto constitucional: la consideración de la persona humana y su dignidad como pilar esencial, tanto de la Constitución como de la CDF en él integrada; la inclusión en la Constitución, únicamente de un núcleo duro de valores que se apoyan directamente en los dos pilares esenciales sobre los que se ha edificado la Unión Europea: la democracia como sistema político y el respeto a los derechos humanos, como credo; el respeto por parte de la Unión de la identidad nacional de los Estados miembros, sin perjuicio de una colaboración entre ambos en aplicación del principio de subsidiariedad; y, finalmente, la consideración como principios generales del Derecho comunitario y, por tanto, integrantes del Derecho de la Unión, de los derechos humanos que garantiza el CEDH de 1950 y de aquellos que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros<sup>93</sup>.

Partiendo de este marco, y sobre los presupuestos en materia de competencias ya vistos, el art. 74 de la Parte II del texto constitucional, relativa en su totalidad a la CDF de la Unión, regula el derecho a la educación en los siguientes términos:

1. *Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.*
2. *Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.*
3. *Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.*

#### a) *Naturaleza del derecho*

El artículo forma parte de los derechos de libertad. En este sentido se separa de su consideración como derecho de carácter social con una naturaleza de

<sup>93</sup> Vid. respectivamente: Preámbulo y art. I-2, II-61, I-5, I-11 y I-9 de la CUE.

derecho promocional, más que de derecho subjetivo, recogida en buena parte de la legislación comunitaria anterior y en algunos textos internacionales<sup>94</sup>. Se ubica en la Parte II de la Constitución dentro de la CDF en el Título II, denominado *Libertad* y enraizado en el Título I, *Dignidad*. Es, además de un derecho de libertad, un derecho fundamental de naturaleza prestacional, en tanto que no implica solamente las facultades propias de un derecho de libertad, sino también el poder exigir a los poderes públicos unas prestaciones dirigidas a obtener como resultado la instrucción educativa<sup>95</sup>. En este sentido se puede decir que es un derecho frente al Estado.

Sus fuentes de inspiración esenciales, como ya señaló la Convención encargada de elaborar la Carta<sup>96</sup>, son las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y el art. 2 del Protocolo Adicional al CEDH, con una ampliación al derecho a la formación profesional y continua, en consonancia con el art. 15 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, y el art. 10 de la Carta Social Europea<sup>97</sup>. Se recoge, así también, la dimensión social de este derecho, que no aparecía regulada en el CEDH. En este sentido el enunciado del artículo es más próximo a la contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU<sup>98</sup>.

El derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente aparecen regulados en el texto como un único derecho. De este modo, la educación integra a la formación profesional dentro de ella con una dimensión activa de formación continua o permanente, en la línea adoptada por las

<sup>94</sup> Vid. arts. 13 y 14, del Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 10 de la Carta Social Europea; y art. 15 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores; y arts. 149 y 150 del TCE.

<sup>95</sup> Vid. J. M. CONTRERAS, «Derechos de los padres y libertades educativas». En VV. AA. *Estudios en homenaje al profesor Martínez Valls*. Alicante 2000, pp. 129-153, vid. pp. 137-138.

<sup>96</sup> Vid. Texto de las explicaciones relativa al texto completo de la Carta, en la versión que figura en el documento CHARTE/4487/00 CONVENT 50.

<sup>97</sup> Vid. sobre todos estos instrumentos, parte I. D. De este estudio.

<sup>98</sup> Art. 26: 1.- «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2.- La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3.- Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos».

acciones comunitarias<sup>99</sup>. Se invierten, entonces, los polos de la relación entre ambos conceptos con respecto de su tratamiento en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, donde fue, precisamente, la ampliación del concepto de formación profesional por vía jurisprudencial la que dio entrada de forma indirecta al derecho a la educación en el ámbito comunitario<sup>100</sup>.

### b) Concepto

El derecho a la educación no va acompañado en el artículo del reconocimiento expreso del derecho a la libertad de enseñanza, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las tradiciones constitucionales<sup>101</sup>. Sin embargo, entendida la libertad de enseñanza como la admisión de un ámbito de libre determinación en relación con el derecho de enseñar o de educar, que debe de ser tutelado por los poderes públicos, se podría pensar en una cierta admisión de este derecho en el párrafo tercero del artículo, cuando se alude al respeto a la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos y de acuerdo con las leyes nacionales que regulan su ejercicio. En este sentido, se puede ver una cierta simbiosis entre esta libertad de creación de centros docentes y la libertad de los padres de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, cuando satisfagan las normas mínimas que el Estado establezca en materia de enseñanza, que regula el art. 13.3 del PIDESC.

La Convención encargada de elaborar la CDF puntualizó, a este respecto, que la libertad de creación de centros docentes públicos o privados se garantiza como uno de los aspectos de la libertad de empresa<sup>102</sup>. El matiz es importante, por cuanto la libertad de empresa no incluye siempre la libertad de enseñanza. Lo que vincula a la una con la otra es el ideario. De este modo, en uso de la libertad de enseñanza, existe la posibilidad de imprimir al centro una dirección ideológica concreta que se plasma en un ideario o carácter propio. Por el contrario, la falta de este ideario convierte al centro en una empresa cuya

<sup>99</sup> Vid. normativa recogida en las notas 125 a 129 de este estudio.

<sup>100</sup> Recuérdese, a este respecto que la STJCE F. GRAVIER consideró que el concepto de formación profesional aludía a «toda forma de enseñanza que prepare para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específico», cit. vid. *supra* notas 15, 16 y 17.

<sup>101</sup> Aparece recogida expresamente en el art. 27.1 de la Constitución española, el art. 5 de la Constitución alemana, art. 24 del la belga, art. 16 de la griega, art. 33 de la italiana, art. 23 de la holandesa, art. 43 de la portuguesa y art. 21 de la sueca.

<sup>102</sup> Vid. CHARTE 4487/00... cit.

actividad específica es impartir enseñanza neutral. En este segundo caso, la libertad de enseñanza queda fuera de la libertad de empresa<sup>103</sup>.

### c) Ámbito subjetivo

a) Con carácter general, el párrafo primero del artículo considera este derecho como inherente a la propia dignidad personal: «*Toda persona tiene derecho a la educación...*» En consecuencia, el derecho a la educación es un derecho de todos. Se extiende a todo ser humano de cualquier edad o condición que lo quiera recibir. Esta enraizado en la propia esencia de la persona como un derecho-libertad. Esta consideración de su tratamiento se desvincula del realizado en los primeros pasos de la evolución de las Comunidades Europeas, cuando la normativa comunitaria se limitaba a fomentar el derecho a la formación profesional para favorecer la libre circulación de trabajadores. El texto Constitucional lo establece como un derecho fundamental de aplicación general, con la clara pretensión de conseguir una dimensión europea de la educación, de enorme importancia para la existencia de la propia unidad política, a través de la ciudadanía europea y en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>104</sup>.

En esta pretensión de su reconocimiento y garantía inciden en la actualidad nuevos elementos, como el fenómeno de la inmigración y el consecuente pluralismo cultural, que han de ser tenidos en cuenta por las políticas de la Unión. En este sentido, es en los primeros años de la década de los noventa cuando se comienza a dar el paso hacia la unidad política europea, mediante la adopción de iniciativas comunitarias para el fomento de la educación intercultural, con el objeto de integrar a los hijos de los inmigrantes en los sistemas educativos o de formación profesional de los Estados y siempre con el límite del respeto a los derechos que éstos tienen atribuidos en la materia<sup>105</sup>. Siguiendo la misma pauta, la CUE regula y reconoce la diversidad cultural<sup>106</sup> y

<sup>103</sup> Vid. A. EMBID IRUJO, op. cit. pp. 85-88.

<sup>104</sup> Para una visión general sobre el tema, vid. E. LAMO DE ESPINOSA (Editor), *Culturas. Estado, ciudadanos: una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid 1995.

<sup>105</sup> Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 1993 sobre la diversidad cultural y los problemas de la educación de los hijos de los inmigrantes en la Comunidad Europea. Doc. A. 3-0399/92. Vid. así mismo, para un interesante análisis de esta cuestión, J. M. CONTRERAS, «Derecho a la educación y educación intercultural...»; op. cit. pp. 80 ss.

<sup>106</sup> El art. 82 de la II Parte del PC, correspondiente a la CDF, señala: «*La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística*».

están en marcha, según veremos, algunas acciones comunitarias para los próximos años.

Sin embargo, el problema puede surgir en relación al diferente reconocimiento de este derecho en el ámbito de la Unión, en tanto que espacio de vigencia de la norma analizada.

La cuestión parece clara en relación a los ciudadanos de la UE. Los derechos contenidos en la Constitución alcanzan a todos ellos<sup>107</sup>. Por el contrario, los individuos de terceros Estados tienen un régimen diferente. No hay que olvidar que la no discriminación por razón de nacionalidad regulada en el art. 7 del TCE alcanza únicamente, como derecho subjetivo a los nacionales de Estados miembros y no a los de Estados extracomunitarios. Pero, además, la diferencia de tratamiento se acentúa sobre la base de que se trate de ciudadanos de Estados extracomunitarios que hayan concluido acuerdos de cooperación o asociación con la Unión, o de Estados que no lo hayan hecho.

En consecuencia, se puede decir que a las personas nacionales de los Estados miembros se les aplica el concepto de ciudadanía europea y tendrán el mismo estatus que los nacionales del Estado miembro en que se encuentren, con el reconocimiento de todos los derechos subjetivos de los que son titulares o sujetos activos. Este régimen no es aplicable a los ciudadanos nacionales de Estados extracomunitarios que residan legalmente en la Comunidad Europea, que solo tendrán un trato privilegiado cuando sean nacionales de países que hayan suscrito con la UE un pacto de colaboración. Esta diferencia de trato encuentra además un cierto apoyo en el propio texto constitucional, que prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad *en el ámbito de aplicación de la Constitución*<sup>108</sup>. De este modo, la reclamación sobre derechos fundamentales solo se puede hacer sobre las propias políticas de la Unión. En lo demás, entrará en juego el derecho del Estado donde se encuentre la persona

b) Hay, sin embargo, otra dimensión del ámbito subjetivo de este derecho que no es de extensión general, sino que está limitado en concreto a el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas, recogido en el último inciso del párrafo tercero del artículo<sup>109</sup>. Se trata de un derecho educativo ejercido por los padres, pero enraizado en la libertad del menor, que es el

<sup>107</sup> Vid. art. I-10 de la CUE en relación con el art. 48 del TCE.

<sup>108</sup> Vid. art. I-4 de la CUE y 21 de la CDF integrada en la Parte II de la CUE.

<sup>109</sup> Para unas interesantes reflexiones sobre el tema, vid. J. M. CONTRERAS, «Derecho de los padres y libertades educativas...», op. cit. pp. 142 ss.

auténtico titular del mismo, aunque no lo pueda actuar directamente por razones de capacidad. Su ejercicio se encomienda, así, a sus representantes legales. En consecuencia, los padres no tienen literalmente un derecho subjetivo en esta materia, ni son sujetos activos del mismo, sino que simplemente ejercen una potestad en favor de la personalidad del menor<sup>110</sup>. No obstante, como ha señalado algún autor, este derecho parece más un derecho genérico educativo de los padres en interés propio<sup>111</sup>.

La propia Convención al explicar este contenido señalaba la necesidad de ponerlo en conexión con el art. 24 de la propia Carta relativo a los *Derechos del niño*<sup>112</sup>, que destaca la importancia esencial en todo lo que afecte a sus derechos de los que se ha llamado *el interés superior del menor*, con lo que cabe deducir la necesidad de tener en cuenta la opinión del menor en materias de educación y enseñanza, en tanto que por afectarles muy directamente, caen de lleno dentro del artículo, sin olvidar, además, la salvaguarda que se hace del interés superior del menor en las actuaciones de instituciones públicas o privadas<sup>113</sup>.

Parte esencial de este derecho es la educación de los hijos conforme a sus convicciones religiosas o filosóficas. Este contenido entra de lleno en las tradiciones constitucionales comunes, al ser regulado en prácticamente todas las Constituciones de los Estados miembros de la UE como una de sus competencias. Podría decirse que excepto en Francia, todos ellos hacen alguna alusión a la enseñanza de la religión en centros públicos. De este modo se podrían establecer distintos grupos: 1º) Enseñanza de la religión sin contenido confesional en las escuelas públicas, y con contenido confesional fuera de las esferas públicas (Suecia y Reino Unido, aunque puede ser voluntaria. 2º) Enseñanza de la religión de carácter voluntario en los centros públicos y sin alternativa (Dinamarca, Alemania Grecia, Irlanda, Italia, Austria). 3º) Enseñanza de la religión con carácter voluntario en los centros públicos pero con

<sup>110</sup> Vid. C. DE DIEGO LORA, «El menor, centro de atribución de los derechos en las relaciones paterno-filiales». En VV. AA. *El derecho de visita. Teoría y praxis*. Pamplona. pp. 443.

<sup>111</sup> Vid. E. IRUJO, «El contenido del Derecho a la educación». En *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 31 (1981), pp. 673 ss.

<sup>112</sup> Art. II-82 de la CUE: «1.- Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar, podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta en relación con los asuntos que les afecten en función de su edad y su madurez. 2.- En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial. 3.- Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses. El artículo está basado en la *Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño* de 20 de noviembre de 1989, arts. 3, 9, 12, 13.

<sup>113</sup> Vid. CHARTE 4487/00....cit.

asignatura alternativa (Bélgica, aunque pueden ser eximidos de ambas, España, Luxemburgo, Finlandia, Portugal). 4º) Enseñanza de cualquier religión u orientación filosófica de carácter voluntario (Holanda)<sup>114</sup>.

El papel de la Unión con respecto a esta cuestión, ante la imposibilidad de una armonización en la materia expresamente excluida, se limita a respetar la situación establecida de derecho de los padres a asegurar esta educación, y no del derecho de los Estados a imponerla, como se traslucía de algunas regulaciones ya vistas. Fuera de esto, es posible su colaboración mediante acciones comunitarias concretadas en programas que fomenten la diversidad cultural y el conocimiento de las religiones e ideologías<sup>115</sup>.

#### d) Contenido

El párrafo segundo del artículo incluye en este derecho el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria. Supone una novedad con respecto al CEDH, aunque el principio ya aparecía recogido en la Declaración de la ONU y en el PIDESC para la enseñanza elemental o primaria<sup>116</sup>, así como en otros instrumentos internacionales sobre derechos fundamentales y es una constante en las tradiciones constitucionales de la mayor parte de los Estados miembros<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Los datos para la elaboración de esta clasificación han sido tomados de VV. AA. *Estado e Iglesia en la unión Europea*. Madrid 1996. VV. AA. *Statu e confesión religiose in Europa: modelli di finanziamento pubblico, scuola e fattore religioso*. Milano 1992; *European Journal for Churo and State Research*, vols. 1-5 (1994-1998). Vid. J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit. pp. 249-250.

<sup>115</sup> Por ejemplo, el programa COMENIUS (do nº. L 87 de 20 de abril de 1995).

<sup>116</sup> Vid. respectivamente, art. 26 y art. 13.2.. Vid. así, mismo art. 28 de la Convención sobre los derechos del niño y art. 4 de la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza.

<sup>117</sup> Vid. art. 27.4 de las Constitución española, art. 42 de la Constitución irlandesa, art. 24 de la belga, art. 76 de la danesa, art. 16 de la griega, art. 14 de la austriaca, art. 33 de la italiana, art. 23 de la holandesa, art. 21 de la sueca, art. 23 de la Constitución de Luxemburgo, art. 80 de la finlandesa. El alcance de la enseñanza obligatoria y gratuita es el de la educación primaria, aunque solo dos Constituciones, la griega y la italiana, establecen expresamente su período de duración en 9 y 8 años respectivamente. El art. 79 de la Constitución de Finlandia establece también el mantenimiento o la subvención de la escuela secundaria. Por su parte, la Constitución danesa destaca la opción de la enseñanza en el domicilio. A tenor del art. 76, los padres o tutores que se encarguen de dar a sus hijos una instrucción igual a la que se ofrece en las escuelas públicas primarias, no están obligados a enviarlos a la escuela. La Constitución de Irlanda, por su parte, extiende esta posibilidad de enseñanza en el domicilio a la educación religiosa y moral, intelectual, física y social, sobre la base de que



Sin embargo, a juicio de la Convención encargada de elaborar la Carta, el principio de la gratuidad de la enseñanza, tal y como está formulado, implica únicamente que en el período de enseñanza obligatoria todos los niños tengan la posibilidad de acceder a un centro que practique la gratuidad. Este es el sentido en el que parece que se ha de interpretar la literalidad del párrafo «... incluye la facultad de recibir...». Parece, en consecuencia, que el derecho a la educación queda garantizado por el Estado mediante la simple oferta de un puesto escolar gratuito, sea en un centro público o privado. La oferta estatal garantiza el derecho de acceso y la igualdad, sin que se pueda alegar discriminación sobre la base de mejores o peores condiciones del puesto ofertado. La obligación del Estado implica, entonces, únicamente el ofrecimiento del puesto que tenga disponible en el momento en que se le solicita. Con ello queda cubierto el derecho, sin que esté obligado a subvencionar otro puesto diferente<sup>118</sup>.

Consecuentemente, como señala la Convención, la introducción de este principio en el artículo no impone que todos los centros, y en particular los privados, que dispensen dicha enseñanza sean gratuitos, ni prohíbe que determinadas formas específicas de enseñanza puedan ser de pago, siempre que el Estado oferte un puesto escolar gratuito o adopte las medidas necesarias para conceder una compensación financiera cuando no lo halla<sup>119</sup>.

Por lo demás, los sistemas educativos, en los que se integra la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza se regulan por las leyes nacionales. Las Constituciones de los Estados miembros son unánimes a la hora de declarar la competencia de la legislación estatal para la regulación de este derecho<sup>120</sup>. Será, entonces, competencia de los Estados el establecimiento de los principios organizativos y del contenido del sistema educativo.

La acción del Derecho comunitario en esta materia es, pues, subsidiaria. La Convención matiza a este respecto que en la medida en que la CDF se aplica a la Unión Europea, ésta debe de respetar la gratuidad de la enseñanza obligatoria en el marco de sus políticas de formación, pero sin que, naturalmente, ello cree

el educador natural del niño es la familia, aunque con una labor de vigilancia por parte del Estado, que exigirá un mínimo de educación moral, intelectual y social (art. 42). Finalmente, la Constitución de Finlandia admite en su art. 82 la instrucción educativa en el hogar, sin supervisión por parte de las autoridades.

<sup>118</sup> Vid. Sentencias del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de 23 de julio de 1968 (*affaire linguistique belge*) y de 25 de febrero de 1982 (*affaire Campbell et Cosans*). En <http://Hudoc1.doc/HFJUD/sift/110/txt> y <http://Hudoc.echr.coe.int/Hudoc1.doc/HFJUD/sift/40.txt>

<sup>119</sup> Vid. CHARTE 4487/00... cit.

<sup>120</sup> Vid. los artículos de las Constituciones señalados en notas anteriores.

nuevas competencias<sup>121</sup>. El contenido del derecho a la educación y a la formación profesional permanente en el marco de la UE se inserta, entonces, en uno de los ámbitos en los que la Unión puede realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo, señalados en el Capítulo V de la Parte III de la Constitución y, más concretamente, en los arts 182 y 183 del PC, que definen perfectamente el ámbito de las competencias y los objetivos comunitarios contenidos en las acciones de fomento y apoyo en educación y formación profesional<sup>122</sup> con los Estados miembros, y de éstos y la propia Unión con terceros países y con organizaciones internacionales competentes en materia de educación, en especial con el Consejo de Europa<sup>123</sup>.

Mediante estos objetivos se pretende desarrollar una dimensión intercultural de la enseñanza. La razón no es otra que preparar a los alumnos a vivir en una sociedad que se caracteriza cada vez más por una diversidad cultural, religiosa, étnica y lingüística, debido a tres razones esenciales: la libre circulación de personas, la creación de una ciudadanía europea, y la creciente inmigración procedente de países menos desarrollados, que registran los Estados de la Unión.

#### IV. VALORACIÓN FINAL

Es innegable la importancia que la Constitución Europea da a los valores que le sirven de fundamento y a la dimensión social de los mismos. Son la clave para seguir construyendo Europa.

La nueva ciudadanía europea exige afirmar y transmitir los valores comunes en los que se funda su civilización. Entre ellos, se encuentra el respeto a los derechos fundamentales, que, además, deberán integrarse en una dimensión europea.

El derecho a la educación, como derecho fundamental que es, debe de participar de esta dimensión, que ya aparecía formulada en el Tratado de Maastricht como un concepto revolucionario, aunque había quedado reducida a unos simples proyectos pedagógicos en materia de interculturalismo. De este modo, la dimensión europea de la política educativa ha carecido durante años de un horizonte claro<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> Vid. CHARTE 4487/00... cit.

<sup>122</sup> Para una visión de la formación profesional en los Estados miembros, vid. A. SÁNCHEZ CAÑADAS, op. cit. pp. 25-32.

<sup>123</sup> Vid. arts. 282 y 283 de la Parte III de la CUE.

<sup>124</sup> Vid. J. A. IBÁÑEZ MARTÍN, «Tendencias en la política de la educación...» op. cit. pp. 44-45.

El nuevo milenio, sin embargo, parece que ha supuesto un punto de inflexión hacia nuevas metas en materia de educación. Las reuniones del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, del Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001 y del Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, establecieron unos objetivos en materia de educación y formación, relativos a: mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y de formación en la UE; facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación y abrir estos sistemas al mundo exterior, que aportaban dos importantes novedades en esta materia: la separación, por primera vez, de la educación de las políticas de empleo otorgándole una sustantividad propia, y el reforzamiento de la dimensión europea de la educación y la formación profesional, con el fin de realzar la imagen del sistema educativo y formativo europeo en un contexto internacional, de modo que Europa sea considerada como una referencial de calidad mundial en esta materia<sup>125</sup>. La Declaración conjunta de los Ministros de Educación Europeos, reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999 ya había apuntado la necesidad de esta nueva perspectiva.

Se inicia, así, una dimensión mundial o a una apertura hacia el mundo en materia educativa. Todos estos esfuerzos convergen en la aprobación de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de diciembre de 2003<sup>126</sup>, para mejorar la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países, adoptada en el marco de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, con el objetivo final de promover el diálogo entre los pueblos y las culturas.

Esta educación intercultural, deberá desarrollar la tolerancia y el entendimiento mutuo entre personas diferentes, mediante el estudio y la comprensión de los distintos componentes culturales y de las diferencias religiosas e ideológicas de todas ellas, en tanto que ciudadanos de la Unión. En definitiva, mediante el respeto al pluralismo. Parece probado que el estudio de fenómenos históricos y políticos, tanto remotos como actuales, desde las variadas perspectivas ofrecidas por alumnos de diversas culturas, promueven la tolerancia, favorecen la comprensión de una realidad cultural diferente a la propia, hacen

<sup>125</sup> Vid. Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002 relativa al fomento de la cooperación reforzada europea en materia de educación y formación profesionales (DOCE C 13/2 de 18 de enero de 2003), donde se recogen los objetivos de los Consejos mencionados.

<sup>126</sup> Decisión n.º 2317/2003/CE por la que se establece un programa para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus-Mundus 2004-2008) (DOCE L/345/1 de 31 de diciembre de 2003).

crecer el respeto por los derechos humanos y previenen la aparición de prácticas y actitudes racistas y xenófobas<sup>127</sup>.

También parece bastante evidente la importancia de introducir en la enseñanza el conocimiento de unas pautas comunes, que sirvan a los alumnos para interpretar la complejidad de una sociedad como la actual, en la que parecen resquebrajarse los valores tradicionales. Se trata, en definitiva, de educar en valores que ofrezcan normas de comportamiento ético, cívico y social asumidas de forma racional, que contribuyan a la consolidación de la Unión Europea como referente para cualquier tipo de pluralismo. En este sentido, las instituciones comunitarias indican a los Estados la necesidad de enseñar valores, como la tolerancia, la solidaridad, y el reconocimiento y la aceptación de la diversidad de todo tipo<sup>128</sup>, como medios para desarrollar la conciencia democrática y social de los alumnos, y colaboran con los Estados en la consecución de estos objetivos.

Esta colaboración mutua pretende contribuir a una mayor sensibilización sobre la importancia de una ciudadanía europea activa, que se desenvuelva en condiciones de igualdad, para lograr al fortalecimiento de una identidad europea<sup>129</sup>, asentada sobre la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades públicas y el Estado de Derecho, en tanto que principios comunes a los Estados miembros de la Unión Europea<sup>130</sup>. Por esta razón, los programas de acción educativa comunitaria excluyen a los centros educativos que impongan discriminaciones que resulten de factores étnicos, religiosos, culturales, o de cualquier otro tipo<sup>131</sup>, debido a que conculcan estas bases y se oponen, además, a su lógica consecuencia, que es la igualdad de oportunidades.

<sup>127</sup> Resolución del Consejo de Ministros sobre el racismo y la xenofobia, adoptada el 29 de mayo de 1990. Para un análisis de la educación en valores, vid. FERNÁNDEZ-CORONADO, A. «Derecho a la educación, educación en valores y enseñanza religiosa en los sistemas de Iglesia de Estado de la Unión Europea». En *Interculturalidad y educación en Europa*, cit. pp. 97-114.

<sup>128</sup> Vid. Dictamen del Comité Económico y Social sobre el *Libro blanco sobre la educación y la formación*. DO n.º C 295 de 1 de octubre de 1996, p. 33.

<sup>129</sup> Vid. el programa de acción de la Unión Europea en el ámbito de la educación SÓCRATES, adoptado por la Decisión 819/95 CEE de 14 de marzo de 1995 del Parlamento Europeo y el Consejo de Europa, que incluye estas acciones en sus Proyectos Educativos Europeos. Vid. SÓCRATES. *Guía del candidato* 1998. Comisión Europea. Parte II, pp. 55 ss.

<sup>130</sup> Vid. art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

<sup>131</sup> Vid. SÓCRATES. *Guía del candidato* 2000, op. cit. p. 123.

En consecuencia, las políticas comunitarias en el campo de la educación deberán pretender orientar e, incluso, intentar lograr unas líneas de convergencia común para todos los Estados sobre unos mínimos en materia educativa dentro de los parámetros legales y lograr que Europa sea un punto de referencia mundial en materia educativa, lo que favorecería, lógicamente, una colaboración más allá de sus propias fronteras. Tal pretensión no parece muy difícil de alcanzar a la vista del marco legal obligatorio para los Estados de la Unión.