

# REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN<sup>1</sup>

**José Daniel Pelayo Olmedo**

Prof. Contratado Doctor  
Derecho Eclesiástico del Estado  
UNED

## **Resumen:**

Este artículo se pretende analizar el papel esencial que tiene la educación como instrumento para la mejor realización de los derechos fundamentales y, específicamente, el de libertad ideológica y religiosa, cuando en las aulas se convive diariamente con la diversidad cultural y religiosa. Para ello, intentaremos descubrir los recursos que aporta la educación como derecho, analizaremos las claves que determinan su contenido jurídico y las orientaciones que debe cumplir para su correcta realización como derecho fundamental y como instrumento de progreso y desarrollo social. Recopilaremos los objetivos mínimos delimitados como contenido del derecho fundamental en la normativa internacional y en el derecho español, analizaremos la relación entre el derecho a la educación y la libertad ideológica y religiosa y, finalmente, propondremos la que de acuerdo con esos parámetros consideramos que es la mejor forma de conseguir un ejercicio óptimo de ambos derechos.

## **Abstract:**

This article analyzes the role of education as an instrument for the better realization of fundamental rights. It also focuses on its significance for the exercise of ideological and religious freedom, especially in the context of a vigorous cultural and religious diversity in the classroom. From this perspective, the author sets out to detect the resources provided by education as a right, and then studies its legal content and the conditions under which education fulfills its mission as a fundamental right and as a tool for social progress and development. The article further explores the minimum educational objectives as defined in international and Spanish law and discusses the relationship between the right to education and ideological and religious freedom. Finally, proposals are advanced to promote the optimal exercise of this right according to the previously studied parameters.

---

<sup>1</sup> Esta investigación ha sido realizada en el marco del Proyecto de Investigación: "Presente y futuro de la diversidad ideológica y religiosa en España. Propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Libertad religiosa", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Ref. UNESCO: DER2010-18748.

**Palabras clave:**

Derecho a la educación, libertad ideológica y religiosa, diversidad cultural, dialogo, tolerancia, respeto e igualdad.

**Keywords:**

Right to education, ideological and religious freedom, cultural diversity, dialogue, tolerance, respect and equality.

**Sumario:**

1. Algunas cuestiones previas sobre la hipótesis de trabajo. 2. El derecho a la educación: su dimensión jurídica. 2.1. Apuntes sobre la regulación internacional. 2.2. El derecho a la educación en España. 3. La interacción entre el derecho a la educación y la libertad de pensamiento, conciencia y religión. 4. Valoración final.

## **1. Algunas cuestiones previas sobre la hipótesis de trabajo.**

En cierto modo resulta recurrente comenzar nuestro estudio advirtiendo que nos encontramos ante un mundo globalizado, donde prima la diversidad cultural y religiosa. Lo mismo que recordar que los flujos migratorios permiten que la cultura traspase las fronteras nacionales o que nuestra sociedad se encuentra imbuida en un marea constante de información, donde las nuevas tecnologías moldean de forma innovadora la existencia de los seres humanos en todos los sectores vitales. Vivimos en la era de la Globalización, en la llamada sociedad de la información y de las nuevas tecnologías, con interesantes repercusiones en el modo de entender nuestra propia esencia, nuestra actividad cotidiana, el modo de plantear nuestra relación con el entorno y con los demás o, en definitiva, de que los ordenamientos jurídicos fijen nuevas directrices para garantizar el ejercicio de nuestros derechos humanos clásicos en un contexto nuevo. A día de hoy, términos como globalización, multiculturalismo, inmigración, diversidad, identidad, pluralismo, etc., coronan gran parte de los estudios sobre los derechos humanos o fundamentales, junto con otros como alianza y/o choque de civilizaciones, fundamentalismos, igualdad, principio de no discriminación, respeto a la diferencia, diálogo, tolerancia y convivencia<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Por lo menos hasta que la crisis económica se convirtió en el centro de nuestras inquietudes. Aunque no es menos cierto que también esta crisis económica se

## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

Aún a riesgo de ser recurrente nuestra hipótesis de trabajo surgió al observar que todos estos parámetros tienen una importante repercusión en la configuración del ordenamiento jurídico y, por supuesto, en el planteamiento dogmático de los Derechos fundamentales. Pero lo que más influyó para concretar nuestro objeto de estudio fue constatar que, cuando se trata de encontrar soluciones a los problemas planteados por esta nueva realidad, las Organizaciones Internacionales nos recuerdan, en sus Declaraciones y Recomendaciones, el papel fundamental de la educación como instrumento ideal para generar espacios de convivencia, de respeto a los derechos fundamentales, de formación de personas-ciudadanos y de aprehensión de las normales reglas de convivencia democrática.

Esta idea se refuerza cuando relacionamos el *derecho a la educación* con la *libertad ideológica y religiosa*, por un lado, y con la *dignidad y el libre desarrollo de la personalidad*, por otro. En estos términos, resulta imprescindible labor de la educación para resolver preocupaciones como la gestación de una sociedad multicultural, basada en la diversidad y el respeto a la identidad y a la diferencia de los demás, para aportar instrumentos que pretenden evitar el arraigo de fundamentalismos, para proteger los derechos de las minorías o para impedir el uso incorrecto de las nuevas tecnologías, etc.

Desde este punto de partida, consideramos que la educación podía aportar beneficios extraordinarios para la consecución de un ejercicio pleno de la libertad ideológica y religiosa, pero, ¿en qué términos? Fue así como nos planteamos estudiar qué relación existe entre el *derecho a la educación* y la *libertad de conciencia*. O, mejor dicho, si existe una conexión entre ambos ¿cómo debe actuar la educación, según los parámetros jurídicos que la configuran como derecho fundamental, para acompañar el ejercicio de la libertad ideológica y religiosa con la consecución de una sociedad multicultural? Al menos, lo que nos parecía prudente era estudiar cómo el *derecho a la educación* canaliza esfuerzos y aporta recursos

---

relaciona con la globalización y se ha redimensionado con ella, dando como resultado que acontecimientos sucedidos en un lugar, antes remoto, tengan extraordinarias consecuencias en la economía mundial y/o local.

para lograr una sociedad mejor preparada para convivir con el respeto a la libertad y diversidad religiosa.

Para ello, nos pareció oportuno repasar los elementos básicos de la configuración jurídica del *derecho a la educación*, analizar la interacción de sus elementos estructurales con los propios de la *libertad de pensamiento conciencia y religión*. En este sentido, debíamos extraer el fundamento de esa interacción y, en caso de existir, las razones que lo justifican. Finalmente, en aplicación de esos parámetros podríamos aportar algunas conclusiones validas para la configuración de un modelo educativo respetuoso con esos objetivos.

## **2. El derecho a la educación: su dimensión jurídica.**

### **2.1. Apuntes sobre la regulación internacional.**

Desde sus orígenes, la comunidad internacional acogió la garantía del *derecho a la educación* como un elemento prioritario en la protección de los derechos fundamentales. Así, el artículo 26 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en adelante DUDH)<sup>3</sup> garantiza el derecho a la educación a “toda persona”. El tenor de esta disposición justifica la consideración de la educación como un derecho universal. Como señala la profesora Rodríguez Moya, al ser una *Declaración Universal* e introducir literalmente en el texto del artículo la palabra “toda”, se puede y debe entender que el alcance de este Derecho ha de ser interpretado de manera extensiva, incluyendo a

---

<sup>3</sup> A pesar de la posible consideración de esta Declaración como recomendación, más que mandato, lo cierto es que en la consideración doctrinal mayoritaria esta se trata de una norma que obliga a los Estados parte a adecuar su regulación conforme a ella. Ciertamente, como se ha dicho por la doctrina, está norma entra dentro de los instrumentos que se agrupan bajo el concepto de *Derecho blando*, Declaraciones, Recomendaciones, etc., pues su obligatoriedad jurídica no es tan acusada como la de aquellos instrumentos que conforman el llamado *Derecho duro*, los Tratados, Pactos, Convenios, Acuerdos, etc., firmados y ratificados por los Estados miembro. Sin embargo, nadie duda que por vía del Derecho consuetudinario la DUDH se ha convertido en Derecho vinculante y tiene una notable influencia y valor como referente en la configuración de los Derechos fundamentales. Vid. de Castro Sánchez, C. “Declaración Universal de Derechos Humanos y principio de no discriminación: mecanismos de protección en el marco de la organización de Naciones Unidas”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 11, 2008, págs 313 y 354. En nuestro ordenamiento, está vinculación directa en la interpretación de los Derechos fundamentales se encuentra recogida en el artículo 10. 2 de la Constitución española.

REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA  
EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y  
RELIGIÓN

todos los sectores sociales (educación universal)<sup>4</sup>. Interpretación que jurídicamente se refuerza al introducir en su artículo 2 el *principio de no discriminación* como instrumento de interpretación en el ejercicio y disfrute de los Derechos recogidos en la *Declaración*.

Para lograr esa permeabilidad social, el mismo precepto que consagra el *derecho a la educación* introduce una serie de medidas promotoras que deben adoptar los Estados para lograr el correcto reconocimiento de este derecho en sus ordenamientos jurídicos y su pleno ejercicio. Estas medidas se concentran, fundamentalmente, en el compromiso de garantizar la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria<sup>5</sup>. Además, y muy vinculado con el objeto de nuestro estudio, interesa resaltar que la DUDH concreta como **objeto de la educación**: “*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*”. Del mismo modo que introduce la **participación** de todos los segmentos implicados en esta labor, consagrando el derecho de los padres a escoger “... *el tipo de educación que habrá de darse sus hijos*”<sup>6</sup>.

Más prolijo, especialmente en cuanto a las condiciones y extensión del acceso universal y gratuito y a los compromisos que asumen los Estados parte para el desarrollo efectivo de este derecho, se muestra el *artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales* ( en adelante PIDESC). El primer

---

<sup>4</sup> Vid. Rodríguez Moya, A. “Derecho a la educación y Libertad de enseñanza”, en VV.AA. *Derecho eclesíástico del Estado*, Tirant lo Blanch, 2012, págs. 197 a 217.

<sup>5</sup> Por su parte, el precepto generaliza el acceso a la educación superior, técnica y profesional, en condiciones de igualdad, pero, en esta ocasión, introduce como elemento de acceso los “méritos respectivos”. De este modo, los méritos atestiguados por la carrera discente de cada individuo son los que le permitirán acceder a un tipo u otro de educación superior, vid. artículo 26 de la DUDH.

<sup>6</sup> Una afirmación que combinada con la recogida en el precepto relativo al derecho libertad de pensamiento, conciencia y religión da como resultado el derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos conforme a sus creencias. Nos referimos a la enseñanza como contenido de la libertad de manifestación que consagra el artículo 18 de la DUDH.

párrafo sigue la senda establecida por la DUDH, al reconocer el *derecho de educación* a “todas” las personas y configurarlo como un derecho cuyo objetivo será el *pleno desarrollo de la personalidad humana* y “(...) *del sentido de su dignidad*”. En este mismo precepto se **reafirma la convicción de que la educación** “(...) *debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales (...) la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos (...)*”. Junto a estos elementos, considera que la educación *debe capacitar a todas las personas para participar activamente en una sociedad libre, reconociendo así la importante labor que tiene (...) como elemento que facilita la participación social*.

Será en los siguientes párrafos de este precepto donde se proponen fórmulas para su concreción práctica y una serie de compromisos asumibles por los Estados parte para lograr el pleno ejercicio de este derecho:

**Primero**, en el apartado a) del párrafo 2º se reconoce la enseñanza primaria como obligatoria y gratuita; en el apartado b) del mismo párrafo se reconoce que la enseñanza secundaria, incluso la técnica y profesional, debe ser generalizada y accesible “*por cuantos medios sean necesarios (...)*”; y, como novedad respecto a la DUDH, plasma jurídicamente la propensión a la gratuidad<sup>7</sup> de la enseñanza superior, en el apartado c).

**Segundo**, en los apartados d) y e) se contienen medidas promotoras más concretas, tanto para mejorar el nivel educativo de los individuos como para facilitar las condiciones en que se desarrolla el servicio. Los Estados miembro deben fomentar la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o acabado

---

<sup>7</sup> “La expresión “generalizada” significa, en primer lugar, que la enseñanza secundaria no depende de la aptitud o idoneidad aparentes de un alumno y en segundo lugar, que se impartirá en todo el Estado de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones. (...). La expresión “por cuantos medios sean apropiados” refuerza el argumento de que los Estados Partes deben adoptar criterios variados e innovadores en lo que respecta a la enseñanza secundaria en distintos contextos sociales y culturales” vid. Observación General nº 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas p. 5 y 6 disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA  
EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y  
RELIGIÓN

el ciclo de formación primaria, deben prever un sistema de becas o alentar la mejora de las condiciones del cuerpo docente.

**Finalmente**, en el párrafo tercero se concreta el contenido del derecho preferente de los padres a escoger la educación para sus hijos. En primer lugar, garantiza la libertad de los padres, o tutores legales, a elegir para sus hijos, o pupilos, centros educativos de titularidad no pública, que podrán crearse siempre que respeten o satisfagan las normas mínimas que aprueben los Estados en materia educativa<sup>8</sup>. En segundo lugar, consagra el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación moral o religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones<sup>9</sup>.

Por último, interesa hacerse eco de la *Convención sobre Derechos del Niño*, aprobada en *Resolución de la Asamblea General 44/25*, de 20 de noviembre de 1989. Dos son los artículos cuyo contenido queremos reflejar:

- Por una parte, el *artículo 28*, donde se reconoce el derecho del niño a la educación. Como en los casos anteriores, esta *Convención* considera imprescindible para conseguir el acceso universal a la educación, en igualdad de condiciones, la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria; la propensión de que así lo sea en los niveles de enseñanza secundaria, incluida la general y profesional, mediante un adecuado sistema de concesión de becas, en caso de necesidad; la accesibilidad de los niveles superiores sobre la base de la capacidad y el mérito; la dotación a los niños de información y orientación en materia de educación y formación profesional; y el fomento de la asistencia regular a las escuelas, así

---

<sup>8</sup> La concreción jurídica de esta libertad de creación de Centros docentes privados quedará plasmada en el párrafo 4º del mismo artículo cuando reconoce "(...) *la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado*".

<sup>9</sup> Todo ello, nos permite concluir que: a) la educación es un vehículo básico para conseguir una sociedad libre y tolerante; b) la enseñanza primaria queda configurada como una educación gratuita y obligatoria; c) los niveles superiores deben ser accesibles, lo que se conseguirá por presión de las medidas de promoción que deben desarrollar los Estados parte. Así se refleja en Rodríguez Moya, A. "Derecho a la educación y ...", op.cit.,vid. p. 229.

como la adopción de medidas que reduzcan la tasa de abandono escolar.

- Por otra parte, el artículo 29, donde los Estados parte convienen que **la educación está orientada:**

- a) al desarrollo de “(...) *la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades*”;
- b) a “ *[i]nculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas*;
- c) a “*[i]nculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en el que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya*”;
- d) a “*[p]reparar al niño para asumir un vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena*”;
- e) a “*[i]nculcar al niño el respeto del medioambiente natural*”<sup>10</sup>.

Por su parte, el *derecho a la educación* tendrá un reflejo específico en la *Unión Europea* con la adopción de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión* del año 2000<sup>11</sup>. Previamente, el *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, contemplaba este Derecho, aunque con una clara tendencia a la formación profesional. No debemos olvidar, como ha señalado la profesora Fernández-Coronado,

---

<sup>10</sup> Según indica el mismo precepto, nada de ello debe considerarse “(...) *como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, (...)*”. De este modo, la Convención reconoce y garantiza la libertad de creación de centros docente, como exponente de la libertad de enseñanza, eso sí “(...) *a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas prescritas por el Estado*”

<sup>11</sup> Con valor de derecho originario de la Unión Europea a raíz de la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Sobre la educación en el ámbito europeo vid. Rodríguez Moya, A. “Derecho a la educación y...”, op.cit., vid. p. 231.



## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

que (...) *los primeros pasos para la construcción de una Europa común no transcurrieron precisamente por el camino de la educación y la cultura, si no por lo estrictamente económico*<sup>12</sup>. Definitivamente, será el artículo 14 de la *Carta* quien garantice el *derecho a la educación* en los siguientes términos: *“Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente; este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria 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”*. Como vemos, en él se reiteran los elementos antes señalados.

### 2.2. El derecho a la educación en España.

En el ámbito nacional nos centraremos en la consagración constitucional del Derecho. Dada la verdadera pretensión de este trabajo, vamos a dejar de lado el desarrollo normativo<sup>13</sup> (especialmente porque en este momento se encuentra pendiente de modificación por la inminente aprobación de la *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*) y su comparación con otros modelos de nuestro entorno<sup>14</sup>. Sin embargo, sí haremos referencia a algunos elementos estructurales que aparecen recogidos en la *Ley Orgánica de*

<sup>12</sup> Fernández-Coronado, A. “Derecho a la educación”, en “Comentarios a la Constitución Europea. Libro II. Los Derechos y las Libertades”, Tirant lo blanch, 2004, págs. 509 a 540, vid. p. 511.

<sup>13</sup> Extraordinariamente prolijo a nivel local y autonómico como prueba el trabajo realizado por la profesora Rodríguez Moya, A., en VVAA (Fernández-Coronado, A. –Coordinadora –), “Código sobre Pluralismo religioso”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

<sup>14</sup> Para una revisión comparada de otros modelos acogidos por los países de nuestro entorno, bajo la perspectiva de su relación con la libertad ideológica y religiosa y como mecanismo de formación de la conciencia, 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 VV.AA. *Interculturalidad y educación en Europa*, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 233 a 264; Celador Angón, O. “Integración escolar y enseñanza de la religión en Irlanda del Norte”, en VV.AA. *Interculturalidad y educación en Europa*, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 265 a 300; Para cuestiones más concretas, como la aplicación a los extranjeros, vid. Llamazares Calzadilla, M.C., “Extranjería y derecho a la educación”, en VV.AA. *Tratado de extranjería: aspectos civiles, penales, administrativos y sociales*, Aranzadi, 2007, págs. 707 a 754.

*Educación* (a día de hoy aún en vigor en los términos en los que se aprobó), dejando al margen el desarrollo del plan educativo, las cuestiones relativas a organización de los centros y los mecanismos de participación, por no ser especialmente significativos para el objeto que nos ocupa.

El *artículo 27 CE* garantiza el *derecho a la educación* a “todos”. En un segundo apartado reconoce la *libertad de enseñanza*. De esta forma, combina ambos aspectos en el contenido del derecho, sin prevalencias. Se deduce que el modelo español opta por la convivencia de escuela pública y privada<sup>15</sup>. En cuanto a los elementos característicos del *derecho a la educación* que hemos revisado en el ámbito internacional, el texto constitucional también reconoce expresamente:

- a) como **objetivo fundamental de la educación**, el *pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales ...*<sup>16</sup>;
- b) como **característica**, la *universalidad* de este derecho<sup>17</sup>.

Por su parte, a la determinación jurídica de la *libertad de enseñanza* se asocian: a) la *libertad de creación de centros docentes*, que alcanza tanto a las personas físicas como a las jurídicas, dentro del respeto a los principios constitucionales<sup>18</sup>; b) *el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación moral y religiosa que sea conforme con sus creencias*<sup>19</sup>. Sin duda hay dos cuestiones que llaman la atención en este caso. Por una parte, aparentemente no hay un reconocimiento expreso de la *libertad de cátedra*, lo cuál no es totalmente cierto, dado que se recoge como parte integrante del

---

<sup>15</sup> Llamazares-Fernández, D., “Derecho de Libertad de Conciencia II. Conciencia, identidad personal y solidaridad”, Ed. Civitas, Madrid, 2011, vid. p. 57

<sup>16</sup> Artículo 27, párrafo 2º y artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE).

<sup>17</sup> Indicando todos como los destinatarios y consagrando la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza, vid. párrafos 1º, 4º y 5º del artículo 27 CE.

<sup>18</sup> Artículo 27, párrafo 6º.

<sup>19</sup> Artículo 27, párrafo 3º.

## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

derecho de *libertad de expresión* (artículo 20 CE) y, por otra parte, se garantiza específicamente la *autonomía universitaria*<sup>20</sup>.

Queda, finalmente, hacer referencia a la mención que hace el texto constitucional de la *actitud activa de los poderes públicos* en el ejercicio de este derecho y que deviene de su consideración como *servicio público*. Este carácter surge, en primer lugar, de la consagración de la educación como un servicio *gratuito y obligatorio*, lo que implica acciones por parte de los poderes públicos que se concretarán en su intervención en el modelo mediante la *programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes*<sup>21</sup>, *asegurando la participación* de todos los sectores afectados y *fijando un procedimiento de inspección y homologación* del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes<sup>22</sup>.

De su desarrollo legislativo actual, se deduce que para los poderes públicos españoles:

- a) *la educación se inspira en el principio de equidad* para garantizar la igualdad de oportunidades, *la inclusión educativa, la no discriminación* y así compensar las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales<sup>23</sup>;

---

<sup>20</sup> Un elemento determinado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: “Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal. Habida cuenta de las considerables inversiones públicas destinadas a la enseñanza superior, es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas. Si bien no hay un único modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas y, en la medida de lo posible, transparentes y participativas.”, vid. Observación General n° 13 del Comité de Derechos Económicos, op. cit., p. 10.

<sup>21</sup> Como señala el artículo 108.4 de la LOE: “*la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de los centros públicos y privados concertados*”

<sup>22</sup> Vid. artículo 27, párrafos 4, 5° y 8°. Algo muy en línea con la idea expuesta por el Comité de Derechos económicos y sociales, vid. Observación General n° 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, op. cit., p. 12

<sup>23</sup> Artículo 1.b de la LOE.

- b) *la educación, además de su objetivo general, tiene como principio y finalidad la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como aquellos que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación*<sup>24</sup>;
- c) *la educación es un instrumento de prevención y resolución pacífica de posibles conflictos*<sup>25</sup>;
- d) además de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, la no discriminación de las personas con discapacidad, el ejercicio de la tolerancia y de la libertad, la prevención de conflictos y la paz, *la educación se orienta hacia el respeto a la vida en común, la cohesión social, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos*<sup>26</sup>;
- e) *los centros públicos deben desarrollar sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, la garantía de la neutralidad ideológica y el respeto a las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3CE*<sup>27</sup>;
- f) *los centros privados concertados deben impartir su enseñanza con respeto a la libertad de conciencia y toda práctica confesional tendrá el carácter de voluntario*<sup>28</sup>.

Reuniendo todo lo dicho, consideramos que la educación en su configuración jurídica:

- a) tiene como *objetivo personal* fundamental dotar de los recursos necesarios para alcanzar el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana;
- b) como *objetivo social* servir de instrumento adecuado para la consecución del progreso social y la participación ciudadana en una sociedad libre;

---

<sup>24</sup> Artículo 1.c de la LOE.

<sup>25</sup> Artículo 1.k de la LOE.

<sup>26</sup> Artículo 2 apartado e de la LOE.

<sup>27</sup> Artículo 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LO 8/1985)..

<sup>28</sup> Artículo 52. 2 y 3 de la LO 8/1985

REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

- c) Teniendo en cuenta ambas dimensiones, *la educación debe orientarse tanto a la consecución y adquisición de una serie de conocimientos y como de valores*<sup>29</sup> tales como: *el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; la comprensión, la paz, la tolerancia, la igualdad de los sexos y la amistad entre los pueblos y grupos étnicos, raciales y religiosos; el respeto a los padres, a su identidad cultural, idioma y valores, a los valores nacionales del país de origen, de donde se vive, así como a los valores de otras civilizaciones; el respeto al medio ambiente;*
- d) fundamentalmente, por su *alcance social*, la educación se concibe como un *servicio público*, con las notas de *universalidad*<sup>30</sup>, *gratuidad*<sup>31</sup> y *obligatoriedad*<sup>32</sup>;
- e) La educación como *servicio público*, requiere de las autoridades públicas la aplicación de *medidas promotoras* para asegurar el pleno ejercicio de ese derecho y para alcanzar un mayor desarrollo y progreso, ya sea *dotando los centros educativos públicos con mayores recursos*, ya sea *facilitando la participación de todos los sectores implicados*, ya sea *aportando medios económicos al sistema* para garantizar la labor de los agentes que participan en el proceso educativo;
- f) El *derecho a la educación* se completa con la *libertad de enseñanza*. Así, *la vocación de servicio público no impide*, como reflejo directo de esta, *que las personas e instituciones privadas puedan crear centros educativos y, de este modo, conviva la enseñanza pública y privada*. Eso sí, su consideración como un derecho fundamental y su caracterización como *servicio público* hace que dicha *iniciativa está condicionada al cumplimiento de*

---

<sup>29</sup> Algo que a nivel Europeo recogía como una exigencia de la nueva ciudadanía europea la profesora Fernández-Coronado, en “Derecho a la educación”, op. cit., vid. p. 536; S Suárez Pertierra, G. “Educación en valores y multiculturalidad”, en VV.AA. *Interculturalidad y Educación en Europa*, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 423 a 441, vid. p. 439.

<sup>30</sup> Accesible a todos en condiciones de igualdad.

<sup>31</sup> Con carácter estructural en la enseñanza primaria y deseable en los niveles superiores.

<sup>32</sup> En el nivel primario o fundamental

*los principios estructurales de la educación y de las directrices emanadas por cada Estado.*

- g) El desarrollo de la iniciativa privada facilita el ejercicio efectivo de la *libertad de los padres a elegir la formación moral y religiosa que deseen para sus hijos y que sea conforme con sus creencias*. En nuestra opinión, este derecho forma parte del contenido propio de la *libertad de pensamiento, conciencia y religión*<sup>33</sup> y se ancla en el ámbito educativo a través de la *libertad de enseñanza*.
- h) En materia religiosa *la neutralidad y el respeto a todas las opciones religiosas deben primar en el desarrollo de las actividades de los centros públicos*. Del mismo modo, *los centros privados concertados deben respetar la libertad de pensamiento, conciencia y religión y toda práctica confesional debe ser voluntaria*.

### **3. La interacción entre el derecho a la educación y la libertad de pensamiento, conciencia y religión**

Para la doctrina, recogiendo la categorización fijada por la normativa internacional, el *derecho a la educación* se incluye en los “*derechos económicos, sociales y culturales*”. Este grupo conforma la *segunda generación* de los Derechos fundamentales, los *derechos de igualdad*<sup>34</sup>, aquellos que **generan y/o permiten disponer las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias para que todas las personas puedan disfrutar en plenitud de sus derechos**. Especialmente, de aquellos que se incluyen en la *primera generación de derechos*, también conocidos como *derechos de libertad*.

Si tomamos como referencia el catálogo recogido en el PIDESC, en esta categoría se integran: *el derecho al trabajo, a la libre*

---

<sup>33</sup> Llamazares-Fernández, D., “Derecho de Libertad de Conciencia II...”, op. cit., vid. p. 88.

<sup>34</sup> Sobre la clasificación de los derechos según distintas generaciones en las que se integra y sus características vid. Vasak, K., “A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights”, *The UNESCO Courier: a window open on the world*, 1977, págs. 28 y 29. de Castro Cid, B., “Los Derechos económicos, sociales y culturales”, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, León, 1993, vid. pág. 28.

## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

*elección de empleo y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; la libertad sindical y el derecho a la huelga; el derecho a la seguridad social; la protección de la familia y los menores; el derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a la salud; derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural, así como la protección, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura.*

De su lectura se deduce que todos ellos cubren la realización de ámbitos esenciales de la persona previendo la disposición, a través de su garantía, de los recursos necesarios para progresar en su trabajo, en su formación, en el ámbito familiar o de la salud. Pero aquí nos interesa especialmente las ventajas que el *derecho a la educación* aporta al conjunto del sistema y a la libertad ideológica y religiosa en concreto.

Para nosotros este derecho adquiere una especial importancia por tres elementos:

**En primer lugar**, es un derecho fundamental y, como tal, en él concurren las premisas propias de los derechos fundamentales. Si bien, considerando sus especificidades, se convierte en *un derecho singular*:

a) Como derecho fundamental tiene reservado un *valor esencial en la configuración del ordenamiento jurídico*, tanto nacional como internacional. Por lo tanto, los esfuerzos jurídicos deben realizarse en la consecución de su pleno ejercicio y las incongruencias sopesarse cuando la normativa entre en contradicción con su contenido o con los principios y valores fundamentales del ordenamiento jurídico que inspiran la realización del derecho fundamental. Pero lo realmente interesante del *derecho a la educación* es que social y políticamente existe un consenso pacífico sobre su importancia *en la consecución de los objetivos públicos propios de un Estado democrático* y, aunque sea en el discurso, la mayoría de los países apuestan por reforzar la educación como instrumento para alcanzar un futuro mejor de progreso y desarrollo.

b) Dadas las evidentes conexiones entre derechos se sitúa como *canal para lograr la plena realización de otros derechos fundamentales por parte del individuo*. Cumple esta función tanto para los *derechos de igualdad*: aportando la formación necesaria para

desempeñar funciones cada vez más cualificadas en el trabajo, dotando de más información y conocimiento para asegurar la participación en la vida cultural y una mejorando la condiciones de vida y salud, porque los individuos dispondrán de más recursos para adoptar decisiones informadas sobre los aspectos que conciernen a ambos derechos, como para los *derechos de libertad*, entre otros los que a nosotros nos interesa la *libertad ideológica y religiosa*. La cuestión que trataremos de dilucidar más adelante es cómo ayuda a este derecho.

c) Por último, *la educación es un instrumento esencial para garantizar* la base sobre la que gravita la existencia, formación y desarrollo de los derechos humanos: *la dignidad humana y el pleno desarrollo de la personalidad*. Un objetivo que comparte con la libertad ideológica y religiosa, más aún en cuanto a la *libre formación de la personalidad*<sup>35</sup>.

**En segundo lugar**, junto a esta importante labor personal, el *Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales* de Naciones Unidas nos recuerda su extraordinaria *dimensión social*<sup>36</sup>. No sólo sirve para que el individuo esté formado, sino para que la sociedad esté más formada y progrese. En palabras del propio *Comité*, se trata de un derecho que ha permitido, y permite, a todos los individuos salir de la pobreza, participar activamente en la vida política, económica, social y cultural de sus comunidades y generar progreso en todas las capas sociales<sup>37</sup>. De este modo, *el derecho a la educación* combina su labor personal de aportar los recursos necesarios para que el individuo

---

<sup>35</sup> Llamazares-Fernández, D., “Derecho de Libertad de Conciencia II...”, op. cit., vid. p. 83; Rodríguez García, J.A., “La educación intercultural: estudio jurídico-comparado (España-Latinoamérica)”, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, n° 10, enero de 2012, [www.iustel.com](http://www.iustel.com) p. 11.

<sup>36</sup> Por ese motivo, se sitúa al derecho de educación en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque, como sostienen algunos autores, debemos tener en cuenta que esta ni es la única dimensión que caracteriza a esta generación derechos ni, por ello, podemos situarla jerárquicamente como la primera o esencial. Para ello vid. de Castro Cid, B., “Los Derechos económicos...”, op. cit., vid. p.; Contreras Peláez, F., “Derechos sociales: Teoría e ideología”, ed. Tecnos, Madrid, 1994, p. 18.

<sup>37</sup> Vid. Observación General n° 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, op. cit., p. 1



REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA  
EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y  
RELIGIÓN

pueda ser sujeto activo de los procesos económicos, sociales y culturales<sup>38</sup>, con su carácter social, como *fuerza de constante progreso social*<sup>39</sup>. En definitiva, al combinar ambas funciones podemos afirmar que el *derecho a la educación* es un instrumento de *desarrollo personal cuyos beneficios repercuten en el progreso de la sociedad*, enriqueciéndola a través de la formación de sus miembros<sup>40</sup>, logrando que la sociedad este mejor preparada para los nuevos retos que puedan plantearse en y para el futuro y, desde luego, asegurando que el nivel cultural de la sociedad sea cada vez más avanzado y rico, lo que repercute en un mejor participación ciudadana<sup>41</sup>.

Esta doble incidencia nos permite prever una doble dimensión del *derecho a la educación* con efectos propios de cada una de ellas:

- Primero, aquel que afecta directamente **al desarrollo de la persona**, lo que podríamos denominar su *dimensión personal o humana*. Siguiendo al profesor Llamazares, la educación aporta al individuo los conocimientos e instrumentos necesarios para descubrirse a si mismo como persona y a los demás y al entorno en el que vive; diferenciándose y aprendiendo a relacionarse con ellos, conociendo, comprendiendo y conviviendo, mediante el respeto, la tolerancia y el diálogo que, a su vez, se sitúan como cauces de colaboración y resolución de conflictos. Se trata de un proceso donde la persona va creando, afianzando y desarrollando su dignidad como ser humano, su personalidad (en libertad) y lo que podemos considerar su “brote germinal”, la conciencia<sup>42</sup>.
- Segundo, aquel que afecta al **desarrollo de la sociedad**, lo que podríamos llamar su *dimensión social*. La educación se configura

---

<sup>38</sup> Rodríguez García, J.A., “La educación intercultural: ...”, op. cit., vid. p. 11

<sup>39</sup> Como se ha señalado la educación es un elemento esencial para el progreso de los pueblos, vid. Suárez Suárez Pertierra, G. “Educación en valores y multiculturalidad”, op. cit., pág. 424.

<sup>40</sup> Lo que en términos económicos permite que los agentes productivos estén más y mejor formados para cumplir su función con mayor eficiencia y, además, para poder acceder labores más especializadas.

<sup>41</sup> No sólo conociendo y aprendiendo a respetar el patrimonio cultural existente, sino creando las condiciones necesarias para que este se amplíe con la aportación de nuevos ciudadanos formados.

<sup>42</sup> Vid. Llamazares-Fernández, D., “Derecho de Libertad de Conciencia II...”, op. cit., vid. p. 83

como un *servicio público* de valor incalculable para erradicar la pobreza, evitar discriminaciones de cualquier motivo, ya sean por raza, sexo, religión o cualquier otra circunstancia, y para impulsar la participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural.

Al concebir así el *derecho a la educación*, no sólo como un derecho individual sino también como un *servicio público*, su garantía y configuración por parte del ordenamiento jurídico debe atender a tres elementos esenciales:

- Por un lado, el proceso formativo *no se trata solo de aportar conocimientos sino también de formar ciudadanos y*, por consiguiente, debe preverse la transmisión *valores* (universales) que sean fuente de normas de conducta, actitudes o hábitos de comportamiento personal propios de un ciudadano. En este caso, hay que ser especialmente cuidadoso sobre la determinación de estos valores. Hay que procurar no caer en impulsar una orientación homogénea, de raíz ideológica o religiosa, ni, tampoco, entrar en una suerte de relativismo axiológico como reacción a una posible “contaminación” ideológica. De esta forma, cuando hablamos de *valores* (universales) no los podemos relacionar con valores ideológicos o religiosos propios de una *ética privada o personal*<sup>43</sup>. Muy al contrario, nos estamos refiriendo a *valores civiles o cívicos*, todos aquellos que se han reconocido en la esfera jurídico-internacional y que coronan los sistemas de ordenación jurídica de las sociedades democráticas actuales, como recoge el artículo 27 de la CE. Todo ello sin desdeñar el valor que tiene el estudio de fenómenos políticos y sociales, como la religión, desde diversas perspectivas, nunca confesionales, para favorecer la comprensión de una realidad cultural diferente, fomentar el respeto

---

<sup>43</sup> Esta formación debe ser atendida por las propias confesiones y la actitud del Estado debe ser de mero promotor del derecho, como sucede en el ámbito judío, vid. Pérez Álvarez, S. “Espejismos del pasado en el régimen jurídico de la enseñanza religiosa judía en las España de hoy”, en Martín Sánchez, I y González Sánchez, M. (Coord.) *Cuestiones del Acuerdo entre el Estado y la FJCE*, Delta Publicaciones, Madrid, 2010, págs. 197 a 231.

REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

a los derechos humanos y evitar actitudes y prácticas xenófobas<sup>44</sup>. Tan sólo se trata de inculcar *el respeto a la dignidad del ser humano, a los derechos fundamentales y libertades públicas de los demás y a las normales reglas de convivencia democrática: el respeto, la tolerancia, el diálogo*, etc<sup>45</sup>. Ya adelantamos que, en nuestra opinión, todos estos elementos cumplirán mejor su función de objetivo de la educación, y en definitiva del sistema educativo en su conjunto, si se incluyen como parte del contenido educativo<sup>46</sup> y como elementos a practicar en la escuela. De esta forma, el profesor Suárez Pertierra señala que la educación cumple un papel insustituible en la recuperación de la **cohesión social** (un objetivo marcado en el artículo 27 de la CE) instalando, en la teoría y en la práctica, los valores de solidaridad, tolerancia, el propio de la cohesión social y el comportamiento ciudadano<sup>47</sup>.

- Por otro lado, es necesario contar con *la participación activa de los poderes públicos en su ejecución*. Porque, además de que la actitud promotora de los poderes públicos es una característica propia de los *derechos económicos, sociales y culturales*, aunque no exclusiva<sup>48</sup>, el *derecho a la educación* se configura como un *servicio público* donde, por definición, deben intervenir las autoridades administrativas competentes. Combinando ambas esferas, los poderes públicos se comprometen a un “hacer”, como resultado de su actitud promotora en el ejercicio de los derechos

---

<sup>44</sup> Fernández-Coronado, A. “Derecho a la educación, educación en valores y enseñanza religiosa ...”, op. cit., p. 235

<sup>45</sup> Llamazares-Fernández, D., “Derecho de Libertad de Conciencia II...”, op. cit., vid. p. 84.

<sup>46</sup> (...) la inclusión de la enseñanza de la religión en los planes de estudios, entendida como enseñanza confesional y, por tanto, de naturaleza cercana a la catequesis, sin perjuicio de los problemas que plantea a la laicidad del Estado desde una perspectiva constitucional, no aporta nada a la construcción de una sociedad plural. (...). Por el contrario, sí aportaría beneficios importante, estimo, la inclusión en las enseñanzas del hecho religioso como hecho cultural no confesional. Un modelo adecuado que permitiera este planteamiento cumpliría las pautas de promoción del conocimiento mutuo que es la base de la aceptación por todos del hecho cultural diferenciado”, vid. Suárez Pertierra, G., “Educación en Valores y multiculturalidad, op. cit., vid p. 441.

<sup>47</sup> *Ibidem*, vid p. 438

<sup>48</sup> Ya que se extiende al resto de derechos en otros términos y bajo otras condiciones, vid. de Castro Cid, B., “Los Derechos económicos....”, op. cit., vid. p. 73

fundamentales, y a *implicarse en la prestación del servicio*. Actitud que se concreta normativamente, en el primer caso, en la obligación de disponer las condiciones y remover los obstáculos que aseguren el acceso universal (de todos los sectores sociales) a la educación fundamental, favoreciendo la gratuidad de la enseñanza obligatoria, aquella que se considera el mínimo para lograr personas y una sociedad formada, erradicar el analfabetismo y demás previsiones que antes hemos visto. Y, por su parte, en el segundo caso, actuando como *gestores y prestadores del servicio*, una actitud que completa jurídicamente con la responsabilidad de fijar de las directrices educativas básicas, a las que deberán acogerse las iniciativas privadas de creación de centros docentes, la determinación del sistema educativo en su conjunto y con la disposición de recursos propios para que todo lo anterior se cumpla (colegios públicos, conciertos, personal educativo propio, etc.).

- Finalmente, hay que considerar *la educación como un proceso vital permanente*. Hacemos referencia aquí a la llamada “*educación a lo largo de toda la vida*”, que se asienta en el concepto de la educación como un instrumento de formación continua del individuo, que puede y debe beneficiarse a lo largo de toda su existencia. Por lo tanto, el compromiso de formación y actuación no se limita a los primeros peldaños, sino que la educación debería plantearse como un proceso inacabado, donde la actuación de los poderes públicos puede llegar a ser especialmente motivadora. De este modo, como hemos visto, la Comunidad Internacional considera útil que en su sistema jurídico se contemple un sistema de becas y, cuando menos, la oportunidad de que la gratuidad se extienda a los niveles superiores de educación, no limitándose a la enseñanza obligatoria.

**En tercer lugar**, el *derecho a la educación* se completa con la *libertad de enseñanza*. Esta libertad se presenta en los textos normativos como pieza fundamental de su contenido y de la propia configuración del sistema educativo. Y en este ámbito, se produce una mayor interconexión entre el *derecho a la educación, la libertad de conciencia y la libertad de expresión*. A grandes rasgos, en el

## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

ordenamiento jurídico español, la *libertad de enseñanza* puede incluir tres aspectos esenciales: *el derecho a crear centros docentes*, la denominada *libertad de cátedra* y, finalmente, aunque de manera subsidiaria, *el derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa que quieran para sus hijos conforme a sus propias creencias*<sup>49</sup>. Con esta inclusión se combina, en la construcción completa del derecho, la iniciativa pública y privada.

Lejos de adentrarnos ahora en la polémica sobre si prima el *derecho a la educación* o la *libertad de enseñanza*, germen del debate sobre la preferencia de adoptar una sistema educativo público o privado, conviene destacar que a través de esta libertad se pretende garantizar **la participación**. No sólo de manera activa, a través de la posibilidad de crear centros docentes, sino también de manera pasiva, *asegurando un cierto margen de autonomía personal* (es decir, de libertad) frente a las injerencias propias de la actitud que adoptan los poderes públicos en el *derecho a la educación* y que, de producirse podrían afectar a determinados elementos que se reflejan en este derecho mediante su conexión con las otras dos libertades.

Esas injerencias, en todo caso, no encajarían con la configuración de los *derechos de libertad* a la que pertenece de *libertad de expresión* y la *libertad ideológica y religiosa*. Consideramos, por lo tanto, que el legislador al introducir estos elementos trata de armonizar el ejercicio conjunto de un *derecho de igualdad*, como es la educación, con dos *derechos libertad*. Ciertamente, la *libertad de cátedra* o el *derecho de los padres a elegir la formación* de sus hijos conforme a sus creencias, se relacionan directamente con la *libertad de expresión* y la *libertad de conciencia*. A nosotros nos interesa especialmente su relación con la libertad ideológica y religiosa o, en su caso, la relación de las tres al mismo tiempo (el caso más evidente de esto último sería portar símbolos religiosos en la escuela pública, donde se pone en juego la libertad de expresión, la libertad ideológica y religiosa y el derecho a la educación).

---

<sup>49</sup> Llamazares-Fernández, D., “Derecho de Libertad de Conciencia II...”, op. cit., vid. p. 88.

Antes de desglosar los parámetros de su relación, es importante recordar tres cuestiones.

**Primero.** La pieza de unión entre ambos derechos es su función respecto a la promoción y garantía de la dignidad de la persona y su *condición de instrumento para el libre desarrollo de la personalidad*. Es cierto que todos los derechos humanos comparten esta condición de piezas clave para la consecución de una adecuada garantía y respeto a la dignidad del ser humano, pero en esta ocasión ambos comparten el papel de canal para la formación de la *identidad personal* del individuo, de nuestra conciencia. Actúan sobre la conformación de la “intimidad”, del “yo”, a diferencia de otros derechos, como pueda ser el derecho a la vida o el derecho a la salud, que cumplen esta función principalmente respecto a la integridad física de la persona (un *príus* de la anterior, sin el cual no puede darse, pero fácilmente distinguible de la conciencia). En términos del profesor Llamazares, consideramos que los primeros actúan sobre la “intimidad” mientras que los segundos lo hacen sobre la “corporeidad”<sup>50</sup>.

**Segundo.** La libertad ideológica, religiosa y de culto se encuentra incluida dentro de la primera generación de derechos, libertades públicas, más concretamente en la categoría de los llamados “*derechos civiles y políticos*”. Desde esta perspectiva, la libertad ideológica y religiosa es un *derecho de libertad*, a los que los ordenamientos jurídicos reconocen y garantizan una esfera de *autonomía* personal frente al Estado. En palabras gruesas, esta categoría de libertades públicas se dispusieron como una forma de evitar los abusos del poder sobre a los individuos; en términos más livianos, de garantizar la independencia del individuo para hacer efectivos sus planes personales de vida en libertad, sin injerencia de los poderes públicos<sup>51</sup> que les obliguen a actuar de una determinada manera u otra. Por lo que la anterior actitud positiva de los poderes públicos se sustituye por una actitud escrupulosamente neutral.

---

<sup>50</sup> Llamazares Fernández, D. “Educación en valores y enseñanza de la religiosa en el sistema educativo español”, en VVAA (Edición a cargo de G. Suarez Pertierra y JM Contreras Mazarío) *Interculturalidad y educación en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 395 a 422, vid. p. 399.

<sup>51</sup> Vasak, K. “A 30-year struggle; the sustained efforts...”, op. cit.

## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

**Tercero.** Partimos de una concepción integral del derecho de libertad ideológica y religiosa, adhiriéndonos a la concepción doctrinal elaborada por el profesor Llamazares: la libertad de conciencia<sup>52</sup>. Concebir la libertad de pensamiento, conciencia y religión, usando la terminología jurídica internacional, como un único derecho con diversas manifestaciones, normalmente integradoras las unas de las otras, desde la percepción más genérica (pensamiento) hasta la más especializada (ideológica y religiosa), nos permite presentar la libertad como el derecho a: a) tener unas determinadas convicciones, o no tener ninguna; b) Manifestarlas al exterior, o no hacerlo; c) actuar conforme a ellas, o no ser obligado a actuar en contra.

La primera parte de las tres que componen su contenido, se integra dentro del *núcleo personal* de este derecho (la intimidad, la personalidad, la conciencia), la segunda y tercera cubren su aspecto más social (manifestarla al exterior y actuar conforme a ella). Las dificultades pueden derivar de la incoherencia entre la primera y la segunda y la tercera para (ya sea una incoherencia voluntaria, aunque no siempre querida por el individuo, ya sea por una incoherencia impuesta por el entorno, que le obliga a actuar de una determinada manera a veces, incluso, en contra de sus propias creencias) ¿Qué debe hacer el Derecho para evitar esas incoherencias?, los poderes públicos ¿deben intervenir coactivamente o preventivamente aportando a los individuos elementos para que esa incoherencia no se produzca?, como pueda ser aportar formación para evitar que la incoherencia voluntaria sea por desconocimiento, miedo, etc o previendo derechos como la objeción de conciencia para evitar que el entorno obligue a actuar en contra de nuestras creencias.

Lo primero que debemos aclarar es que esta manifestación externa de la libertad de conciencia no implica que la libertad ideológica y religiosa tenga la *dimensión social* que hemos reconocido en el *derecho a la educación*, pero sí una repercusión social evidente<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Llamazares Fernández, D., *Derecho de la libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad*, Ed. Civitas, Madrid, 2011.

<sup>53</sup> Creemos que esta es la interpretación que debe darse a la expresión “Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española ...” del artículo 16.3 de la CE; expresión que no implica reconocerle una dimensión pública o

a través de su ejercicio público<sup>54</sup>. Lo que podríamos llamar su *dimensión externa*. En la determinación de esa *dimensión externa* seguimos la distinción elaborada por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 46/2001, entre *dimensión interna* y *dimensión externa* del derecho de libertad ideológica y religiosa.

En el caso de la *dimensión interna*, el Tribunal Constitucional considera que se corresponde con el claustro íntimo de creencias y, por lo tanto, está exenta de toda injerencia por parte de los poderes públicos. Por su parte, la *dimensión externa* nos sitúa en el ámbito de sus manifestaciones, sujeta a los límites dispuestos en términos constitucionales y donde los poderes públicos pueden actuar<sup>55</sup>, en dos ámbitos principalmente: a) gestionando el ejercicio de los derechos en el espacio público mediante la aplicación restrictiva de esos límites, dado que se trata de un derecho fundamental y, a pesar de que los derechos fundamentales no son ilimitados, la aplicación de los límites siguen unos criterios jurídicos muy marcados<sup>56</sup>; o b) adoptando una actitud promotora de tipo genérico, esa que hemos identificado con aquellas medidas que favorecen el pleno ejercicio de los derechos en el espacio público y que el Tribunal equipara con la cooperación constitucionalmente prevista en el artículo 16.3 de la CE, dotándole del sentido propio que expresa el artículo 9.2 de la CE, tiñendo la

---

social al derecho, sino que su repercusión social avanza en la consecución de objetivos propios del Estado pluralismo del artículo 1.1 de la Constitución y, por ende, los poderes públicos deben atender a través de una correcta gestión de esa manifestación externa de este Derecho, sin que llegue a la condición de injerencia.

<sup>54</sup> Esto es así, porque la libertad de pensamiento, conciencia y religión puede ejercitarse en público o privado, de forma individual o colectiva. Con muy ligeras variaciones en cuanto a su contenido cuando el ejercicio es individual o colectivo, según puede observarse en las normas internacionales o en el propio artículo 2 de la *Ley Orgánica de Libertad Religiosa en España*.

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 115 de febrero de 2001, (en adelante STC 46/2001), vid. Fundamento jurídico 4º y 11º

<sup>56</sup> “Es más, puesto que de ejercicio de derechos fundamentales se trata, sólo puede ser limitado restrictivamente. Es decir, solo podrá limitarse su ejercicio cuando la contradicción con las normas vigentes sea clara suficiente, cuando sea necesario hacerlo para preservar la integridad del ordenamiento y sólo en el caso de que la propia restricción del derecho personal responda a su vez a los mismos principios democráticos que informan el conjunto del sistema. Esto, en términos jurídicos, se expresa con la referencia al concepto de orden público ...”, vid. Suarez Pertierra, G., “Educación en Valores y multiculturalidad”, op. cit., vid p. 432



REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA  
EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y  
RELIGIÓN

laicidad de un sentido positivo<sup>57</sup> y consagrando la cooperación como instrumento para lograr la plena realización de los derechos, no como un intercambio de intereses institucionales<sup>58</sup>.

De esta forma, se distingue claramente entre la actividad que desarrollan los poderes públicos en el *derecho a la educación* y en la *libertad ideológica y religiosa*. Mientras en el *derecho a la educación* el Estado proporciona el *servicio público*, directamente o indirectamente a través de conciertos, donde fija las condiciones y elementos estructurales a cumplir por quienes lo proporcionan, sean instituciones públicas o privadas, para adecuar su prestación a una correcta interpretación constitucional, en el caso de **la libertad ideológica y religiosa no se trata de un servicio público** (porque en caso contrario se rompería la separación), **el Estado no es quien lo presta** (porque en caso contrario se rompería la neutralidad) y **tan sólo dispone condiciones y remueve obstáculos** para el pleno ejercicio del derecho, en definitiva lo que gestiona es el uso del espacio público determinando las condiciones en las que se puede desarrollar el derecho de libertad ideológica y religiosa, como cualquier otro derecho fundamental (manifestación, reunión, asociación, etc...) y disponiendo las condiciones para que este se haga efectivo, sin entrar en colisión con los derechos de los demás. En definitiva, en el ámbito de la libertad ideológica y religiosa el Estado *gestiona el uso privado del espacio público*.

---

<sup>57</sup> En la configuración de este modelo que determina Suárez Pertierra, G., “Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 92, 2011, págs. 41 a 64.

<sup>58</sup> En este caso seguimos la configuración del sistema de cooperación señalada por la profesora Fernández-Coronado en diversos trabajos. A modo de ejemplo, entre los más recientes, vid. Fernández-Coronado, A. “Matrimonio Islámico, orden público y función promocional de los derechos fundamentales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 85, 2009, págs. 125 a 156; de la misma autora “Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 19, 2009, [www.iustel.com](http://www.iustel.com) En el mismo sentido vid. también Pardo Prieto, P., “Laicidad y Acuerdos del Estado con las Confesiones religiosas”, Tirant lo Blanch, 2007; Rodríguez Moya, A. “Evolución y vigencia del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas”, en VV.AA. *Derecho canónico en tiempos de cambio: actas de las XXX Jornadas de Actualidad Canónica*, Dykinson, 2011, págs. 109 a 124.

La cuestión es encontrar el equilibrio entre ambos derechos cuando su ejercicio coincide, tanto en el ámbito personal como espacial. ¿Qué sucede si en el ámbito educativo se ejercita la libertad ideológica y religiosa? o, en un supuesto con mayor implicación entre ambos, ¿qué sucede cuando la educación se utiliza como instrumento para el desarrollo de la libertad ideológica y religiosa? ¿La posición de gestor del Estado en la educación le permite injerir en la libertad del individuo, proporcionar una visión determinada de las creencias y convicciones o, en su caso, limitar toda expresión religiosa en la escuela por considerar que afectaría a su neutralidad o separación?

En nuestra opinión, la educación puede aportar parámetros para mantener la autonomía del individuo y, al mismo tiempo, los recursos necesarios para lograr un desarrollo del derecho de libertad ideológica y religiosa en los términos previstos en nuestro ordenamiento. Para concretar nuestra hipótesis utilizamos la clasificación de la *libertad* como **fundamento de los derechos humanos** que elaboró el profesor Peces-Barba:

- Por un lado, estaría la *libertad como no interferencia*, que pretende que el hombre pueda actuar y decidir libremente como hacerlo. Esta justificaría la consagración de los derechos individuales civiles (derecho a la vida, pensamiento, conciencia, expresión, garantías procesales, reunión, manifestación, inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones).
- Por otro lado, estaría la *libertad promocional*, que pretenden satisfacer una serie de necesidades básicas que dificultan el ejercicio de la *libertad como no interferencia*. Dentro de esta categoría se distribuyen distintos tipos de derechos según las necesidades que cubran. Así habría derechos que se encargan de satisfacer **necesidades radicales**, aquellas que aseguran las condiciones mínimas para que la vida humana sea posible; derechos que aseguran la satisfacción de **necesidades de mantenimiento**, para que no disminuyan las condiciones que permiten el ejercicio de aquellos derechos que aseguran la libertad como no interferencia; y derechos que cumplen con las llamadas **necesidades de mejora**, al optimizar las posibilidades de desarrollo, crecimiento y progreso social, económico y cultural (derechos económicos, sociales y culturales, derecho a la

## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

asistencia letrada, derechos de la mujer, de los niños, de los minusválidos y del consumidor y usuario)

- Finalmente, estaría la *libertad de participación*, aquella que fundamenta los derechos políticos y aquellos que realizan funciones aledañas (derecho de participación política, sufragio activo y pasivo y asociación política)<sup>59</sup>.

Tomando esta clasificación como referencia, podríamos decir que el derecho de libertad de ideológica y religiosa se fundamentaría esencialmente en la *libertad como no interferencia* y el derecho a la educación en la *libertad promocional*. En los casos antes previstos, donde confluyen ambos derechos, consideramos que su relación se sitúa en la zona intermedia de la *libertad promocional*, en las **necesidades de mantenimiento**, cuando se trata de aportar elementos para el desarrollo de la *dimensión interna* de la libertad ideológica y religiosa, y en las **necesidades de mejora** para su *dimensión externa*, cuando se trata de lograr *el progreso social*, mediante la formación de ciudadanos preparados para vivir en una sociedad multicultural y diversa, en la que se ejerciten las manifestaciones de la libertad ideológica y religiosa en condiciones de plena igualdad. Se concreta así como objetivo del derecho a la educación, en su *dimensión social*, cuando se trata de aportar elementos para lograr una mejor realización del derecho de libertad ideológica y religiosa, aportar una **educación intercultural**. Como señala la profesora Fernández-Coronado, esta educación intercultural deberá desarrollar la tolerancia y el entendimiento entre personas diferentes, estudiando y comprendiendo los distintos componentes culturales y las diferencias entre ellos<sup>60</sup>.

En conclusión, los poderes públicos españoles deben crear un ámbito educativo que permita al individuo desarrollar en libertad su

---

<sup>59</sup> Vid. Peces-Barba, G. "Curso de Derechos fundamentales I. Teoría General", EUDEMA, 1991, p. 194.

<sup>60</sup> Fernández-Coronado, A. "Derecho a la educación, educación en valores y enseñanza religiosa ...", op. cit., p. 235. Un sistema que apunta también a una función integradora en el tratamiento de la inmigración, vid. Pérez Álvarez, S., "Inmigración y políticas de integración social en el Derecho comparado. Los modelos alemán e inglés", en VVAA, (Almudena Rodríguez Moya y Esther Souto Galván – Coordinadoras-), *Inmigración y resolución de conflictos. La mediación intercultural*, Dykinson, Madrid, 2009, págs. 21 a 51, vid. p. 42

personalidad, conocerse como persona, formar su conciencia en libertad, sin injerencias, diferenciarse de los demás y aprender a relacionarse con ellos, conociendo, comprendiendo y conviviendo con la diferencia, mediante el respeto, la tolerancia y el diálogo y evitando cualquier situación de discriminación, inculcando los valores de respeto a la dignidad humana y a los derechos de los demás, para lograr una sociedad más madura democráticamente hablando<sup>61</sup>.

#### 4. Valoraciones finales.

Teniendo en cuenta todo lo analizado, estamos en disposición de ofrecer una serie de opiniones sobre como debería concretarse *derecho a la educación*, cuando se traté de aportar un mejor ejercicio del derecho de libertad ideológica y religiosa, según su composición jurídica. Como hemos señalado, en la *dimensión personal* del *derecho a la educación*, para cubrir la *dimensión interna* y *externa* de la *libertad ideológica y religiosa*, no sólo debe aportar conocimientos, sino también valores de convivencia democrática. En la *dimensión social* del *derecho a la educación*, el servicio público educativo debe ser reflejo de la configuración constitucional de nuestro sistema, un espacio de pluralismo, libertad, igualdad y justicia, donde las manifestaciones externas del derecho de libertad religiosa sean posibles, en los términos del modelo de laicidad positiva acogida por el ordenamiento español, y conformes a los límites legalmente establecidos. Pero, además, un lugar donde los individuos puedan aprender y practicar los valores democráticos, que les permitirán convivir en una sociedad multicultural.

---

<sup>61</sup> “(...), su triple definición como Estado de Derecho, Democrático y Social, implica el sistema de valores que representan los derechos humanos y las normas correspondiente y, por tanto, el cumplimiento de una triple función respecto a de ellos, el respeto (no invadiendo los ampos de la intimidad y de la privacidad) y su defensa o protección, como derechos subjetivos, la promulgación de las normas que traduzcan el sistema de valores que generan, incluidas la solidaridad y la participación, y su promoción en la medida que sea necesaria para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas o para la plenitud de su ejercicio (art. 9.2 CE)”, vid. Llamazares Fernández, D. “Educación en valores y enseñanza de la religiosa ...”, op. cit. Vid. p. 403.

## REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y RELIGIÓN

En nuestra opinión, la construcción de un sistema educativo adecuado al ejercicio de la libertad ideológica y religiosa debería incidir sobre dos ámbitos, con los siguientes contenidos:

**El personal.** En su *dimensión interna*, debe procurar instaurar las condiciones necesarias para el individuo pueda desarrollar en libertad su personalidad, formar su conciencia y, con ello, ejercitar su libertad ideológica y religiosa. Para ello, es importante que garantice la *autonomía* de todos los sectores implicados en el proceso educativo: alumnado, docentes y padres, y, especialmente, salvaguarde los intereses de los niños que se encuentran en el inicio de su proceso formativo. Todo ello en el marco de la formación de una conciencia crítica que le permita adoptar las decisiones de manera informada. Por su parte, en su *dimensión externa*, debe formar a personas respetuosas con los derechos humanos y libertades fundamentales de los demás; a los principios y las reglas de convivencia democrática, para que se conviertan en su guía de actuación; debe inculcar el respeto a sus padres, a su identidad cultural, su idioma y valores nacionales del país en el que viven, del que sea originario y de las demás civilizaciones distintas a la suya. Debe prepararle para una vida responsable en una sociedad libre, a tener espíritu de comprensión, tolerancia, paz, respeto a todos los pueblos, etnias, minorías, etc., e inculcarle el respeto a la igualdad de género.

En concreto, consideramos idóneo que se estudie el fenómeno ideológico y religioso, pero no desde una perspectiva confesional, sino como un fenómeno que tiene repercusiones históricas, sociales y culturales y que sus manifestaciones han sido y son diversas (desde las tradicionales y más extendidas, como el judaísmo, cristianismo, islamismo, hasta las menos conocidas y novedosas). Lo realmente interesante sería analizarlo desde un punto de vista objetivo, donde se pusieran de relieve sus coincidencias y la forma de salvar sus diferencias, si las hubiera. Pero además, para cubrir la formación en el respeto de los derechos fundamentales y de los valores de convivencia democrática, resulta imprescindible apostar por una asignatura cuyo contenido eduque para la comprensión de los valores de la ciudadanía global y el respeto a los derechos fundamentales. En este caso, los parámetros sobre los que se ha de mover quedan claros en la regulación del *derecho a la educación*, tanto nacional como

internacional, debiendo alejarse de interpretaciones *personales* de sus contenidos. Lo que para el Tribunal Supremo constituía el punto débil de la asignatura propuesta en España por la LOE, cuando se analizaban los distintos manuales propuestos para la asignatura, señalando que a través de su contenido no podía inculcarse una “moral oficial”.

**El social.** En su *dimensión externa*, el ámbito educativo público debe ser reflejo del sistema acogido por España para la garantía de la libertad religiosa, más concretamente para el ejercicio de sus manifestaciones externas. Debe permanecer separado y neutral de cualquier orientación ideológica o moral privada, evitando cualquier confusión entre los fines estatales y los fines religiosos. A su vez, el modelo de laicidad positiva, ayudará en la ejecución de la *dimensión interna* de la libertad ideológica y religiosa dentro del espacio público, especialmente en un lugar tan sensible como lo es el ámbito educativo, bajo los parámetros de convivencia. Los individuos deben ser capaces de ejercitar su derecho a la libertad ideológica y religiosa, en el marco del respeto a las opciones de los demás y de los propios límites que marcan el ejercicio de sus derechos. Esta opción determinará la idoneidad de configurar el espacio educativo como un ámbito de convivencia, donde se practique la entendimiento, la resolución pacífica de conflictos, el conocimiento, la comprensión y el dialogo entre la diversidad de opciones.

Por ejemplo, en el caso de la presencia de símbolos ideológicos y religiosos en la escuela, somos partidarios de que puedan utilizarse por los individuos, siempre que no sean contrarios a los límites impuestos al ejercicio de la libertad ideológica y religiosa (orden público y respeto a los derechos y libertades de los demás) o no condicionen o impidan el normal desarrollo de las actividades. Será la formación en la *dimensión personal* la completará la viabilidad de esta opción, al dotar a los individuos de elementos de juicio suficientes para comprender la influencia que su decisión puede tener en otros aspectos, como la igualdad de género, la no discriminación, el respeto a los derechos de los demás, etc. Por su parte, la presencia de símbolos que puedan generar confusión entre entidades religiosas y el Estado deben evitarse y, en el caso de que sea necesario retirarlos por su presencia previa en el aula, consideramos que debe ser una decisión

REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO A LA  
EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, CONCIENCIA Y  
RELIGIÓN

consensuada por la comunidad educativa, donde todos participen en su adopción y, con ello, aprendan a utilizar los parámetros como conocer lo diverso, respetarlo, comprenderlo y utilizar el diálogo como instrumento ideal para encontrar una resolución pacífica a un supuesto “conflicto”<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Para comprender nuestra visión sobre la presencia de los símbolos religiosos en el espacio público vid. Amerigo, F. y Pelayo, D. “El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español”, en [http://www.falternativas.org/content/download/20665/530297/version/2/file/179\\_2013.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/20665/530297/version/2/file/179_2013.pdf)

