

Enhorabuena por el éxito de Cáceres!
'Ojalá' todo - incluidas las conversaciones
con la Santa Sede - fuera un éxito para
ti y tus colaboradores! - Te envío a -

JOSÉ GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL

CATEDRÁTICO DE UNIVERSIDAD

09/1/050/084

te pongo trabajo que, resumido, puedo
publicar en la prensa. Un afectuoso
CJ

~~Pisuegra~~ Arroyopresto 23, 1^a B

Madrid (2) Madrid 35

Edif. 2597805

ENSEÑANZA, TRATADOS INTERNACIONALES Y PROYECTO CONSTITUCIONAL

Algunos artículos del Proyecto Constitucional han quedado tan confusos que suscitan, inevitablemente, la sospecha de que se ha buscado deliberadamente una reducción equívoca y abierta a interpretaciones contradictorias o, al menos, opuestas. No es que se haya optado por un texto claro y preciso, aunque lo suficientemente amplio para ofrecer cabida a diversas realizaciones prácticas, lo cual, sin duda, hubiera sido un mérito. Lo que tememos es que hayan sido utilizadas unas palabras que parecen tener un significado unívoco e indiscutible pero con la intención de que puedan ser interpretadas, posteriormente, en un sentido diametralmente opuesto.

Un ejemplo claro nos lo ofrece el Artículo 25º, uno de los más polémicos y de los que con mayor apasionamiento se ha discutido en todas las etapas cubiertas, hasta ahora, - Ponencia, Comisión, Pleno del Parlamento- en el proceso constitucional. La forma en que se ha discutido y resuelto la redacción de dicho artículo nos plantea un problema de fondo y que trasciende con mucho a la solución concreta que se ha dado al tema de la educación y la enseñanza.

El texto del Artículo 25º, y especialmente de su número 6, nos lleva a plantearnos seriamente una serie de preguntas muy graves: ¿Tenían todos los que han intervenido en su elaboración un sincero deseo y un inequívoco propósito de respetar los Pactos y los compromisos internacionales libremente suscritos y aceptados por España? ¿Hay verdadera intención de plasmar sus exigencias en el propio ordenamiento jurídico y de llevarlas a la práctica hasta sus últimas consecuencias? En otras palabras, ¿Se toman en serio los Tratados internacionales o sólo como bandera -- para la propaganda y la demagogia?.

Los Tratados internacionales, a los que recientemente se ha adherido España con toda solemnidad -Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Europea para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales- imponen a los Estados firmantes una serie de obligaciones en materia de enseñanza y educación que, por lo que a la libertad de las mismas se refiere, podrían reducirse fundamentalmente a tres:

Primero: La obligación del Estado de garantizar, a los que lo deseen, una educación religiosa y moral. En efecto, el -- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece, en su Artículo 18º, 4, lo siguiente:

"Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

Esta primera exigencia está correctamente recogida en el Proyecto constitucional -Artículo 25º, 3- con la única salvedad de no haber hecho expresa mención del derecho supletorio - de los "tutores legales".

Segundo. La obligación del Estado de respetar el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación y enseñanza de acuerdo con sus convicciones religiosas y filosóficas. Exigencia recogida en la Convención Europea para la salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, Protocolo Adicional n. I, Artículo 2º:

"A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asumirá 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".

Esta obligación del Estado no está expresamente recogida en el Proyecto constitucional. Nótese que no se trata aquí de la mera enseñanza religiosa o moral, como en el caso primero, sino del derecho de los padres a asegurar que la educación total de sus hijos y la enseñanza general que se les imparta sean congruentes con sus convicciones religiosas y morales.

Tercero. La obligación del Estado de respetar la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza. Así lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado por España como los dos anteriores, en su Artículo 13º, párrafos 3 y 4:

- 3.- "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos y pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescribe o apruebe en materia de enseñanza, y hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

- 4.- "Nada de lo dispuesto en esta artículo se interpretará como una restricción de 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 prescribe el Estado".

Esta obligación del Estado de respetar la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza tampoco ha sido plenamente recogida en el Proyecto constitucional. El párrafo 6 del citado Artículo 25º, dice textualmente:

"Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales".

La comparación entre ambos textos -el internacional y el constitucional- descubre unas diferencias que, a primera vista, parecen insignificantes y accidentales. En esencia, se pueden reducir a lo siguiente: mientras el texto del Pacto Internacional habla de la libertad para establecer y dirigir, el Proyecto de Constitución reconoce la libertad de creación de centros docentes. Como las palabras "establecer" y "crear" pueden considerarse, a efectos de los textos que comentamos, como equiparables, la diferencia real se reduce a la inclusión o no del término "dirigir". Si a esto añadimos que -tal vez para compensar la omisión de la palabra dirigir- se ha incluido en el párrafo 1 del mismo Artículo la frase "se reconoce la libertad de enseñanza", podríamos llegar a la conclusión de que realmente no -- existe una diferencia de fondo entre ambos textos sino, simplemente, de redacción literaria.

A esa misma conclusión nos llevaría una interpretación, tanto conceptual como jurídica, del Artículo 25º del Proyecto -- constitucional.

En cuanto a la primera, estamos de acuerdo con el Ministro de Justicia en sus declaraciones al periódico ABC de 17 de julio, cuando afirma que "carecería de sentido pensar que si existe libertad para la creación de centros no la hay también para su dirección".

En cuanto a la segunda, no hay que olvidar que si se aprueba también definitivamente el actual Artículo 90º del Proyecto constitucional, el Tratado Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pasará a formar parte del ordenamiento interno Español. La palabra "dirigir" no quedará pues fuera de la normativa jurídica española. El principio de la libertad de enseñanza y de la libertad para crear centros no estatales deberá incluir sin duda la libertad para dirigirlos.

Pero precisamente la fuerza de estos argumentos es lo que nos hace sospechar vehementemente que el problema no es tan simple, ni los propósitos e intenciones tan claros e inequívocos.

La pregunta surge espontánea: si es tan evidente que el término "crear" incluye también el concepto de "dirigir" ¿porqué se hace cuestión de principio -aún con el peligro de romper todo consenso- la no inclusión de esa palabra? Palabra que, por otra parte, está en un tratado internacional firmado y ratificado por España y que estuvo recogida ya en el informe de la Ponencia constitucional.

Recordemos brevemente la historia de nuestro texto que, según ha podido conocerse por la prensa, ha sufrido -hasta llegar a su elaboración actual- las siguientes modificaciones y vicisitudes:

1. El borrador del Proyecto de Constitución reconocía -en su Artículo 3º, 4- "la libertad de creación de escuelas".
2. El Anteproyecto de Constitución -en su Artículo 28º, 6- era más explícito al decir: que "se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes".
3. El Informe de la Ponencia acomodó el texto anterior -en el que sería Artículo 26º, 6- al Pacto Internacional, diciendo que "se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de establecer y dirigir centros docentes". El cambio de la palabra "creación" por las de "establecer y dirigir" produjo, según parece, una fuerte tansión en la Ponencia y fué, tal vez, una de las causas que motivó la retirada de uno de sus miembros.
4. La Comisión consiguió -después de laboriosas negociaciones de las que fueron excluidos algunos de los grupos parlamentarios- un consenso entre los partidos mayoritarios en virtud del cual se volvía a la antigua redacción, sustituyendo las palabras "establecer y dirigir" del Tratado Internacional y del Informe de la Ponencia, por la de "creación", del primitivo Anteproyecto constitucional. Como transacción y compensación se añadió, en el párrafo 1 del mismo Artículo, la frase vaga y de impreciso contenido jurídico "se reconoce la libertad de enseñanza". La discusión fué dura dentro de la Comisión. Y contribuyó a que alguno de los grupos parlamentarios se retirara de la misma.

5. El Pleno del Parlamento mantuvo el "consenso" y, con la oposición de algunos parlamentarios y la abstención del partido mayoritario, se aprobó el texto último de la Comisión, manteniendo -en el que pasó a ser Artículo 25º, 6- la palabra "creación", en lugar de las palabras "establecer y dirigir". En el párrafo 1 del mismo Artículo se mantuvo igualmente la frase: "se reconoce la libertad de enseñanza".

A la vista de todo esto, cuando, por una parte, se ha hecho cuestión de principio -aún al precio de poner en peligro el consenso constitucional- la no inclusión de la palabra "dirigir" y, por otra, han existido explícitas declaraciones de miembros destacados de la oposición, en el sentido de que la dirección de los centros no puede dejarse a los particulares o entidades creadoras de los mismos, no es extraño que surja el temor fundado de que se trata de esquivar unos compromisos internacionales que se harían mucho más exigentes y operativos en la práctica -ya que no en la pura teoría- de recogerse en la propia Constitución.

Estamos de acuerdo -lo repetimos- con la afirmación del Ministro de Justicia de que "carecería de sentido pensar que si existe libertad para la creación de los centros de enseñanza no la hay también para su dirección". Pero ¿Es esta la interpretación obvia y evidente para todos? Si lo es, no habrá inconveniente en incluir expresamente la palabra "dirigir" creando un clima de seguridad y consenso también en el pueblo. Si no lo es, queda la puerta abierta a futuras tensiones en un tema tan delicado y sensible como el de la enseñanza. El Ministro de Educación, al conocer la última redacción de la Comisión -que coincide con el texto aprobado en el Pleno- afirmó, contestando a preguntas de los informadores, según Logos y Europa Press: "Creo que el texto final del artículo es muy confuso y puede crear en el futuro problemas de interpretación". (YA, 24 - V - 78).

Muchos piensan que la no inclusión de la palabra "dirigir" en el texto constitucional dejaría sin la suficiente protección y garantía el derecho correspondiente. A nadie se le oculta que los procedimientos internacionales de tutela de los derechos fundamentales del hombre son todavía muy lentos y poco eficaces.

No hemos superado todavía un estrecho concepto de soberanía estatal ni admitido, al menos en la práctica, la supremacía del orden internacional.

Y tampoco, en este punto, nuestro Proyecto constitucional es un modelo de generosidad y progresismo. Su redacción última ha supuesto un retroceso notable en relación con el Anteproyecto. En efecto, éste -en el que era Artículo 6º, 1- aceptaba expresamente que "los tratados internacionales válidamente celebrados tendrán, una vez publicados, jerarquía superior a la de las leyes". El Proyecto -en su Artículo 90º, 1- ha quedado bastante más moderado: "Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno".

En la actual redacción, por lo tanto, ni se proclama la jerarquía superior de la norma internacional, ni muchos menos, se afirma expresamente -como lo hiciera la Constitución francesa de la IV República en 1946, Artículo 26º- que los tratados internacionales "tienen fuerza de ley aún en los casos en que sean contrarios a las leyes internas francesas ..."

En esta situación y en este contexto, la simple inclusión de la palabra "dirigir" en el Artículo 25º, 6, del Proyecto constitucional contribuiría mucho a obtener la pacificación y consenso de los ciudadanos en un tema tan delicado y sensible como el de la enseñanza. Y dejaría fuera de duda la credibilidad que deben merecer todos los grupos políticos cuando proclaman reiteradamente su sincera aceptación de los compromisos internacionales contraídos por el Estado, en orden a garantizar, plenamente y sin reservas, las libertades y derechos fundamentales de la persona humana. La simple explicitación de ese derecho ayudaría, finalmente, a conseguir una aceptación popular más plena, en el futuro referendun del Proyecto constitucional.

JOSE GIMENEZ Y MARTINEZ DE CARVAJAL
Catedrático de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociología
Universidad Complutense. MADRID