

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA
Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Un estudio comparado entre España y Alemania

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA
Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Un estudio comparado entre España y Alemania

Pablo Meix Cereceda

Prólogo de Luis Martín Rebollo

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2013

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

MEIX CERECEDA, Pablo

Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales [Texto impreso] : un estudio comparado entre España y Alemania / Pablo Meix Cereceda ; prólogo de Luis Martín Rebollo. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. – 330 p. ; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 311-330

ISBN 978-84-7088-935-9. – NIPO 635-13-008-6

1. Enseñanza-Derecho-Alemania. 2. Enseñanza-Derecho-España. 3. Alemania-Política educativa. 4. España-Política educativa. I. Martín Rebollo, Luis, pr. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Título. IV. Serie

351.851(430)

351.851(460)

37.014(430)

37.014(460)

Primera edición: Mayo, 2013

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7088-935-9 (formato papel); 978-84-7088-825-0 (formato electrónico)

NIPO: 635-13-008-6 (formato papel); 635-13-009-1 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-11018-2013

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Publidisa

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

A mis primeros profesores, mis padres

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Un estudio comparado entre España y Alemania

Esta obra ha sido galardonada con el Premio INAP a la mejor tesis doctoral de 2012.

El Jurado, presidido por Don Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela*, estuvo integrado por los siguientes miembros:

Vocales:

Don Ricardo Rivero Ortega, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca*.

Don Miguel Anxo Bastos Bouteta, *Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela*.

Don José Antonio Olmeda Gómez, *Catedrático de Ciencia Política de la Administración y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED*.

Don Luis Herrera Díaz-Aguado, *Vocal Asesor del Instituto Nacional de Administración Pública*.

Secretaria:

Doña Guadalupe Herranz-Escudero, *Jefa del Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación del Instituto Nacional de Administración Pública*.

ÍNDICE

Prólogo , por <i>Luis Martín Rebollo</i>	19
Nota preliminar	27
Abreviaturas	29
Introducción	31
I. Delimitación del objeto de estudio.	31
II. Aspectos metodológicos	32
Capítulo primero. La educación en el sistema federal alemán (I): modelo competencial y mecanismos de cooperación intrafederal	37
I. Interés de la comparación	37
II. Legislación y ejecución en el federalismo alemán.	41
1. Principios de la función legislativa en la Ley Fundamental: la Federación y los Estados (<i>Bundesländer</i>)	42
A. Atribución residual de competencias a los Estados federados y atribuciones singulares a la Federación	42
B. Participación del <i>Bundestag</i> y del <i>Bundesrat</i> en la función legislativa federal.	44
C. Ejercicio de la potestad legislativa concurrente por la Federación	45
D. La regla de concurrencia del artículo 31 de la Ley Fundamental.	47
E. Principios que garantizan un mínimo de homogeneidad entre todos los Estados federados	48
2. Ejecución por las Administraciones de los <i>Länder</i> : el llamado «federalismo administrativo»	51
3. La cooperación interterritorial en el federalismo alemán. . . .	52
A. Procedimientos informales de cooperación.	54

B.	Cooperación horizontal: conferencias, comisiones y otras instituciones	55
C.	Tratados entre Estados, acuerdos administrativos y pactos de coordinación	56
D.	Traslado de competencias	57
E.	Colaboración de la Federación y los Estados federados en cuestiones relativas a la Unión Europea	58
F.	La llamada «prohibición de cooperación» entre Federación y Estados	58
G.	La lealtad federal o <i>Bundestreue</i>	60
4.	Recapitulación	61
III.	Limitaciones a la autonomía de los <i>Länder</i> en materia de educación.	62
1.	El artículo 6.2 y el artículo 7 de la Ley Fundamental: principios federales en materia de educación	62
A.	Supervisión del sistema escolar por el Estado	63
B.	Los derechos de los padres sobre la educación de sus hijos en la Ley Fundamental	64
C.	Enseñanza de la religión en la escuela pública	65
D.	Libertad de creación de centros de enseñanza	66
2.	Títulos competenciales de la Federación que pueden repercutir en la educación.	69
3.	La Conferencia Permanente de Ministros de Cultura (<i>Kultusministerkonferenz</i>)	72
A.	Organización interna	73
B.	Funciones.	74
C.	Legitimidad de su existencia	75
D.	Naturaleza jurídica de los acuerdos (<i>Beschlüsse</i>)	76
E.	Visión general de los ámbitos materiales de cooperación. En especial, las decisiones relativas al profesorado	77
a.	Formación de los docentes.	79
b.	Planes de estudios y reconocimiento de títulos académicos para acceder a la formación de profesor	79
c.	Reconocimiento de los títulos que habilitan para ejercer la docencia	80
d.	Planificación de las necesidades de profesorado	80
e.	Movilidad de los profesores entre Estados federados	81
IV.	Recapitulación	82
Capítulo segundo. La educación en el sistema federal alemán (II): el contenido de la «soberanía educativa» en las Constituciones de los <i>Länder</i>		85
I.	Consideraciones generales	85
II.	La fuerza normativa de los derechos fundamentales en las Constituciones de los <i>Länder</i>	89

III.	Funciones del Estado en la educación	90
	1. Supervisión del sistema educativo	91
	2. Deberes públicos de prestación. En especial, la creación de centros públicos	92
	A. La creación de centros públicos como deber del Estado	93
	a. Titulares de la obligación de crear centros educativos públicos	93
	b. Contenido del deber de creación: centros y enseñanzas	94
	B. La creación de centros públicos como potestad: límites a la misma (remisión parcial)	95
	3. El Estado como educador: la inculcación de una «ética de lo público»	96
	4. La relación entre religión y escuela. En especial, la enseñanza de la religión	98
	A. Valores cristianos como inspiración de la enseñanza en algunas Constituciones	99
	B. Integración de alumnos de distintas religiones en centros públicos	100
	C. Enseñanza de religión en el centro educativo	101
	5. Protección de la infancia y de la juventud	102
	6. Fomento de la formación profesional.	103
IV.	Derechos y deberes de los alumnos	105
	1. Derecho a la educación y deber general de escolarización	105
	A. Universalidad del derecho a la educación	106
	B. Contenido del derecho a la educación: su ejercicio en el seno de la escuela	107
	C. Deber general de escolarización	108
	2. Acceso a los centros	109
	A. Acceso a los centros en condiciones de igualdad	110
	B. Derecho a elegir centro educativo	111
	3. Derecho al libre desarrollo de la personalidad	113
	A. El libre desarrollo de la personalidad como título legitimador de la intervención administrativa en la esfera familiar.	114
	B. Libre desarrollo de la personalidad y promoción del talento	115
	4. Gratuidad de la enseñanza	117
	A. Gratuidad en la enseñanza superior.	118
V.	Situación jurídica de los padres o tutores.	119
	1. Derecho y deber de educar	119
	A. El derecho a educar como derecho natural y preferente de los padres	120
	B. Contenido del derecho-deber de educar	120

C.	Intervención administrativa a favor de los padres o del menor	121
D.	Igualdad de distribución de cargas y poderes entre ambos progenitores	123
2.	Participación en el sistema educativo y en los centros	124
A.	Aspectos generales	124
B.	Ejercicio de la participación	126
C.	Contenido del derecho de participación	127
3.	Derecho a decidir sobre la enseñanza religiosa	128
VI.	Principios del régimen jurídico del profesorado	130
1.	La nueva ordenación de las competencias legislativas en el ámbito de la función pública	131
2.	Libertad pedagógica del profesor no universitario	133
3.	El profesor y la libertad religiosa en los centros	134
A.	El profesor como garante de la tolerancia en el aula	134
B.	El profesor la enseñanza de religión	135
4.	Formación inicial	136
VII.	Los particulares como titulares de centros educativos	138
1.	Posibilidad de crear centros privados y límites a la iniciativa privada	138
2.	Participación de las confesiones religiosas y comunidades filosóficas en el sistema educativo y en la asistencia a menores	139
A.	Derecho de las comunidades religiosas e ideológicas a crear centros educativos	140
B.	Consideración de estos centros como instituciones de utilidad pública	140
3.	Ayuda financiera a centros privados	141
	Capítulo tercero. La educación en el Derecho español (I): aspectos competenciales y mecanismos de colaboración. En particular, los derechos fundamentales como competencia del Estado	143
I.	Consideraciones introductorias	143
II.	Distribución de competencias en la educación según la norma constitucional	144
1.	Primeros años del proceso de descentralización: la cláusula del artículo 148.1.17 CE	144
2.	Algunas ideas generales a propósito del marco estatal de competencias (artículo 149 CE)	145
3.	Distribución de competencias en materia de educación: el artículo 149.1.30 CE	146
A.	Competencia para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales»	147
B.	Distribución de competencias para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución	148

III.	Mecanismos de coordinación y colaboración: la legislación básica, la Alta Inspección y la Conferencia Sectorial de Educación . .	151
1.	Legislación básica	151
2.	Alta Inspección.	153
3.	Otros órganos de colaboración. En particular, la Conferencia Sectorial de Educación	156
IV.	Asunción por las Comunidades Autónomas de competencias en materia de enseñanza: los Estatutos de Autonomía	159
1.	Los Estatutos de Autonomía como normas de naturaleza compleja	159
2.	Eficacia de las declaraciones estatutarias de derechos a la luz de la jurisprudencia constitucional	160
3.	Tipología de las competencias estatutarias en educación: variedad de fórmulas, similitud conceptual	164
4.	Contenido de las competencias estatutarias en educación: <i>des-glose</i> de materias frente a fórmulas <i>comprendivas</i>	168
5.	Límites materiales a la asunción de competencias: los artículos 27 y 149.1.30 CE (remisiones)	173
6.	Información y colaboración con la Administración del Estado para el seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional	173
7.	Competencia autonómica para la promoción y enseñanza de las lenguas autóctonas	176
V.	Los derechos fundamentales en la educación como competencia estatal	178
1.	Funciones de los poderes públicos	181
A.	Garantía del derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación de todos los sectores afectados, y la creación de centros docentes . .	182
a.	Programación general de la enseñanza con participación de todos los sectores afectados.	183
b.	Creación de centros docentes públicos	185
B.	Garantía de los derechos paternos	187
C.	Inspección y homologación del sistema educativo	190
D.	Ayuda a los centros docentes.	192
a.	Contenido de la ayuda y naturaleza de la norma recogida en el artículo 27.9 CE.	194
b.	Centros beneficiarios	195
2.	Derechos y deberes del alumno: el derecho a la educación . .	196
A.	Ámbito subjetivo del derecho a la educación	196
B.	Contenido del derecho. En especial, la escolarización, la gratuidad y la libre elección de centro.	197
a.	Escolarización obligatoria	198
b.	Gratuidad de la enseñanza básica	200
c.	Libre elección de centro.	202

C. Derecho a la educación y libertad de enseñanza	204
D. Objetivos de la educación: el libre desarrollo de la personalidad y los derechos y libertades fundamentales	208
3. Situación jurídica de los padres	209
A. Libertad de enseñanza de los padres	210
a. Derecho a inculcar valores directamente a los hijos	211
b. Derecho a elegir centro docente	211
c. Derecho a que los hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con las convicciones de los padres	212
d. Participación en la programación de la enseñanza	214
B. Intervención, junto a profesores y alumnos, en el control y la gestión de centros sostenidos con fondos públicos	215
4. Estatuto jurídico del profesor	217
A. Libertad de cátedra y respeto al ideario en los centros privados	217
B. Participación en el control y la gestión de centros sostenidos con fondos públicos (remisión parcial)	221
C. Referencia al problema de la autoridad	222
5. Los particulares como titulares de centros educativos	227
A. Creación de centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales	227
a. Titularidad del derecho en la Constitución y en la LODE	228
b. Contenido del derecho (remisión parcial)	231
c. Ideario y derecho a la dirección del centro (remisión parcial)	232
Capítulo cuarto. La educación en el Derecho español (II): visión general de la normativa estatal y autonómica	235
I. Introducción: la legislación básica como elemento unificador y la normativa autonómica de desarrollo	235
II. Panorama de la legislación básica estatal	236
1. Derechos subjetivos	237
2. Ordenación de las enseñanzas	239
3. Diseño del currículo	240
4. Estatuto del alumnado	241
5. Régimen jurídico del profesorado	242
6. Regulación de los centros docentes	245
A. Centros públicos	246
B. Centros privados	247
C. Centros privados concertados	249

7.	Participación en el gobierno de los centros y en la programación general de la enseñanza: los Consejos Escolares	251
A.	Participación en el gobierno de los centros. Limitaciones a la autonomía de centros públicos y concertados.	251
B.	Participación en la programación general de la enseñanza	253
8.	Cometidos principales de las Administraciones educativas. En especial, la evaluación e inspección del sistema educativo y la planificación del gasto público en educación	255
A.	Evaluación del sistema educativo	256
B.	Inspección del sistema educativo	259
C.	Recursos económicos dedicados a la educación	260
III.	Leyes autonómicas promulgadas hasta el momento: una visión general	261
Capítulo quinto. Reflexiones comparativas sobre el derecho de la educación en España y Alemania		267
I.	Consideraciones generales y recapitulación	267
1.	La UNESCO y su defensa de la educación como derecho humano	269
2.	La OCDE como divulgador de información sobre las políticas públicas en educación.	270
3.	El TEDH como garante de los derechos fundamentales en Europa	273
4.	La Unión Europea: competencias complementarias y tendencia a la liberalización	275
II.	La educación en la República Federal Alemana y en el Estado de las Autonomías: potestades «federales», descentralización política y colaboración intersubjetiva	277
III.	Los derechos fundamentales en la educación como estatuto común de todos los individuos: algunas semejanzas y diferencias entre ambos Estados.	285
1.	Funciones de los poderes públicos	286
A.	Supervisión del sistema educativo por los poderes públicos	287
B.	Creación de centros públicos	288
C.	Garantía de los derechos paternos por el Estado: la eficacia de las convicciones particulares en la configuración del sistema educativo.	290
D.	Respeto a las convicciones de los padres e inculcación de valores por el Estado.	291
E.	La importancia de la formación profesional en los Ordenamientos como indicio de una determinada concepción cultural del sistema educativo	293
F.	Recapitulación	295

2.	Derechos del alumno	296
	A. Derecho a la educación	296
	a. Universalidad de su reconocimiento	297
	b. Contenido del derecho: algunas matizaciones a la universalidad	297
	B. Libre desarrollo de la personalidad	301
	C. Recapitulación	301
3.	Derechos y deberes de los padres	302
4.	Estatuto del profesorado	304
	A. Libertad de cátedra y libertad pedagógica	305
	B. Formación inicial del profesorado	307
5.	Derechos de los titulares privados de centros educativos . . .	308
IV.	A modo de conclusión: una reflexión moderadamente crítica a propósito de los objetivos del sistema educativo y algunas con- sideraciones sobre el Derecho como técnica de organización so- cial	309
	Bibliografía	313

PRÓLOGO

1. Si además de la economía hay una cuestión del presente que condiciona nuestro futuro, esa cuestión es la educación. La educación es un elemento esencial en la vida de un país, que plantea, no obstante, el dilema o la pregunta que proponía el recordado Ángel Latorre en su viejo pero aún emblemático libro *Universidad y Sociedad* (Ariel, Barcelona, 1964). A saber: la cuestión de si la sociedad española está atrasada en muchos aspectos culturales y sociales porque está atrasada la educación o si es más bien el sistema educativo el que está atrasado porque lo está la sociedad a la que sirve, porque, al final, la educación como la justicia, la sanidad o las demás actividades y servicios son siempre un reflejo parcial de toda la sociedad en la que se insertan. Latorre, pues, se decantaba por esta segunda opción (la que estaba atrasada, según él, era la sociedad) no sin reconocer el valor esencial –pero no único– de la educación en la modernización y mejora de esa sociedad.

Yo no tengo tan clara la respuesta y, en todo caso, es una cuestión difícilmente demostrable empíricamente porque no tenemos referentes comparados, pero lo que sí creo que puede afirmarse es que, como elemento determinante o como elemento coadyuvante a otros, la educación es esencial para prefigurar el futuro de las siguientes generaciones y, por tanto, del país. Determinante porque, cuando menos, algo puede «tirar» de la sociedad, algo puede hacer para transformarla, para incidir en la elevación del clima cultural, moral y cívico de la colectividad; algo puede servir, en efecto, en la gran tarea de hacer un pueblo, sabiendo y siendo conscientes todos de que se trata de un proceso lento, que no admite soluciones milagrosas pero que rinde frutos importantes. Una tarea exigente –en tiempo, en medios, en personas– que presupone dedicación y esfuerzo, mucho esfuerzo, pero que, en efecto, es esencial en la apasionante tarea de la modernización y del progreso. En la gran tarea de hacer un pueblo...

En la tarea de hacer un pueblo, sí. En alguna otra ocasión he recordado el lema que aparece en una estatua que hay en París, en el barrio latino, a la entrada del metro Odeón, cerca del emblemático teatro del mismo nombre y casi en el cruce de los también famosos bulevares *Saint Michel* y *Saint Germain*. En la

base de esa estatua reza este lema que me parece viene de nuevo a cuento para el tema de este libro que tengo el gusto de prologar: «Después del pan, la educación es la mayor necesidad del pueblo» (*Après le pain, l'éducation est le premier besoin du peuple*). La estatua está dedicada a uno de los padres de la Revolución, Georges Danton, y recoge unas palabras suyas que expresan una verdad patente. Porque en la tarea de hacer un pueblo, como entre nosotros decía Giner de los Ríos, la educación cumple un papel esencial. No se trata solo de enseñar cosas sino de formar ciudadanos cultos, exigentes, críticos y reivindicativos, celosos guardianes de sus derechos pero no menos cumplidores de sus deberes y obligaciones cívicas y colectivas.

La educación, pues, como un aspecto esencial, el más esencial, quizá, después del pan, en la tarea de hacer un pueblo, de construir una sociedad moderna y avanzada. Pero un aspecto que por muy esencial que sea no es, no puede ser una isla porque, al final, se inserta en un sistema social en el que las estructuras familiares, la televisión, la prensa, la ejemplaridad de las instituciones y la práctica de los diversos servicios públicos enmarcan también el trabajo educativo.

Porque no se trata solamente de «saber» cosas, ni siquiera de adquirir «habilidades», como ahora se dice, sino de «educar», es decir, contribuir a formar ciudadanos cultos, guardianes de sus derechos pero no menos cumplidores de sus deberes y obligaciones cívicas. Porque el sistema educativo, por bueno que sea, no puede ser, como digo, una isla en el conjunto del sistema social. Su papel a la hora de «hacer un pueblo» debe ir acompañado de lo que todos los referentes e indicadores internacionales sugieren, esto es, el conjunto de las estructuras sociales que deben rodear el concreto sistema educativo, de manera que las instituciones, culturales y no culturales, a que hace un instante me refería, amparen, protejan y ayuden a la escuela y al encomiable trabajo de quienes se dedican «a pie de obra» a la tarea educativa.

La educación, pues, como elemento central –aunque, como digo, no único– en la tarea de hacer un pueblo. Hacer un pueblo en un sentido genérico y abierto, universal, receptivo de todas las ideas, respetuoso de todas las culturas pero atento al conjunto de valores que identifican a cada tiempo y desde los que cada tiempo se proyecta al futuro. Un conjunto de valores compartidos que en nuestro caso enraízan en ideas bien simples pero fundamentales, las de la ilustración y el constitucionalismo que, desde el siglo XVIII, tienen en las declaraciones de derechos su más conocida manifestación, que, por fortuna, luce también en textos normativos vigentes entre nosotros, empezando por la Constitución de 1978.

Conformar la sociedad civil en torno a ese conjunto de sólidos valores sin caer en la tentación del adoctrinamiento sectario es el papel de la educación. Porque la educación sirve para mejorar la convivencia y hacer progresar a la sociedad aunque juegue con frecuencia a medio plazo.

Hacer un pueblo, digo. Esto me recuerda una anécdota bien reveladora a la que ya me he referido en alguna otra ocasión. Es la conversación de dos amigos

mientras paseaban preocupados por la situación española del momento. Ambos eran personas cultas, rigurosas, deseosas de romper el imperante clima de derrotismo colectivo. Y en el contexto de esas preocupaciones uno le dijo al otro: «Francisco, hace falta un hombre». Alguien, un líder, quizá, que catalice el descontento, que se ponga al frente de la lucha contra el pesimismo. Un líder que dirija al pueblo y lo conduzca... Y su interlocutor, que le escuchaba con atención, le replicó con sencillez. «No, Joaquín. Convéncete, lo que hace falta es un pueblo». Los interlocutores eran Joaquín Costa y Francisco Giner de los Ríos, quien, coherente con su réplica, dedicó todo su esfuerzo a la educación, a la incipiente Institución Libre de Enseñanza, la Junta para Ampliación de Estudios, las Misiones Pedagógicas...

Para que esas loables intenciones produzcan buenos frutos se necesita, ya lo he dicho, la sinergia, la convergencia de varios factores. Está desde luego el factor humano, acaso el más importante, es decir, la presencia de maestros y profesores preparados y, sobre todo, apasionados por su trabajo, que es mucho más que eso. Se necesitan también medios materiales. Pero se precisa igualmente una respuesta precisa a las preguntas básicas de qué enseñar, cómo, cuánto y bajo qué reglas y pautas de gestión y organización. Se precisa claridad a la hora de saber a quién corresponde esa regulación. Preguntas nada impertinentes cuya respuesta depende de criterios pedagógicos, de necesidades sociales, de la propia evolución cultural... y de las normas jurídicas, incluso de los postulados constitucionales que articulen un marco normativo y organizativo estable, que faciliten la tarea de las personas y consoliden las inversiones materiales. Es ahí donde entran los aspectos institucionales, las normas, el Derecho, la competencia reguladora, el marco referencial que disciplina el sector...

No pretendo ahora reflexionar sobre ese marco institucional y normativo que es el Ordenamiento educativo. Hay, sin embargo, una cierta sensación de malestar, una vaga y difusa impresión de haber perdido tiempo en este ámbito fundamental, que juega a largo plazo y en el que, por consiguiente, el tiempo apremia. Mucho podría decirse de un sistema que no acaba de fraguar y estabilizarse, sujeto a todo tipo de vaivenes e incluso sometido al debate de la lucha política inmediata. Varias leyes de los distintos niveles educativos a lo largo de apenas veinticinco años –y una más que ya se anuncia– no auguran nada bueno. Los resultados que transmiten las encuestas y la propia experiencia cotidiana no resultan demasiado alentadores cuando se observa un sistema educativo sujeto a tantos cambios sustantivos. Y cunde, como digo, la sospecha de que hay un enorme trabajo por hacer.

Desde el modesto punto de vista del Derecho, la tarea del jurista supone empezar por el principio, es decir, analizar el régimen jurídico de la educación desde sus postulados constitucionales y competenciales, así como desde sus condicionantes internacionales, pues no en vano en este delicado sector abundan los Tratados y Convenios internacionales, que obligan a los Estados miembros. Después, desde ese genérico punto de partida, vendrán los más concretos

análisis sectoriales: la creación de centros, su organización, el régimen del profesorado, el papel de los padres, la posición de los alumnos, la estructura curricular, los derechos y deberes, el acceso al sistema, la financiación, la relación y el papel de los colegios públicos y privados y otras muchas cuestiones que, juntas, conforman el Derecho de la educación en todos sus niveles pero, en particular, en el nivel de la enseñanza primaria y secundaria.

En un mundo globalizado como el que vivimos, cuando se abordan todas estas cuestiones desde el punto de vista jurídico, la perspectiva comparada resulta fundamental. De ahí que se impongan análisis de este tipo que permitan observar coincidencias y diferencias entre diversos sistemas jurídicos, deducir consecuencias y, en su caso, avanzar y sugerir propuestas.

Estos son, sucintamente expuestos, los antecedentes de este libro, parte del cual, en su origen, constituyó la tesis doctoral del autor, defendida brillantemente ante un tribunal de conocidos especialistas en la primavera de 2012 y que mereció entonces la máxima calificación académica y, más recientemente, el primer premio de tesis doctorales 2012 que patrocina el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

2. Conocí a Pablo Meix en su etapa de alumno de la Licenciatura en la Facultad de Derecho de Santander. Fue desde el principio un alumno destacado. Pero no solo en el sentido tradicional de alumno brillante, de buenas notas –que también– sino de alumno muy maduro para su edad, que no se limitaba al estudio concienzudo de las diversas materias sino que se cuestionaba continuamente su operatividad y sus porqués. Agudeza y rigor en los planteamientos, excelente sistemática, buena capacidad expositiva y de síntesis más un dominio impecable de varios idiomas hacían de él un candidato idóneo para la dedicación académica. Y, en efecto, después de algunas dudas, Pablo se embarcó en la tarea de abordar una tesis doctoral que en su primera y no abandonada pretensión intentaba abarcar el análisis comparado de los sistemas educativos de Alemania, Francia y España. Una tarea ingente, casi de una vida, que pronto se manifestó inabarcable para el tiempo razonable de una investigación doctoral. Los sucesivos recortes que él como doctorando y yo como director le fuimos dando a la idea la dejó finalmente limitada a lo que es este libro. Pero la idea inicial subsiste, permanece como compromiso personal del autor quien, tras el trabajo que esta obra supone, ha asumido la responsabilidad moral de seguir en la misma línea y abordar poco a poco todos o, al menos, algunos de los más destacados aspectos del sistema educativo a los que me refería más arriba, pero siempre con la metodología de esta obra, es decir, con la perspectiva del Derecho comparado y la apertura a las corrientes y experiencias que nos llegan de fuera y de las que, acaso, también podemos aprender, sobre todo cuando se trata de referencias y ejemplos exitosos.

Así pues, la obra que ahora se ofrece al lector es una obra inicial, pórtico de otras, parcial si se quiere pero imprescindible como marco obligado de estudios más concretos. Porque, en efecto, el estudio comparado de los presupuestos

constitucionales y el análisis de las pautas competenciales en el contexto de los condicionantes internacionales –que son los contenidos fundamentales de este libro– constituyen el imprescindible punto de partida de los subsiguientes estudios que ofrecerá sin duda el autor en los próximos años y que le atarán ya para siempre, como una permanente línea de investigación, en su trayectoria académica y profesional. Lo que siga serán análisis de aspectos específicos y sectoriales en el mismo, y ampliado, plano comparativo, como acabo de decir, lo que, sin embargo, seguramente sería imposible sin haber enmarcado antes esos análisis concretos en el contexto internacional y en los postulados constitucionales y competenciales del sistema educativo en los países analizados.

3. No me corresponde ahora valorar de ninguna forma el trabajo del autor, ni su resultado, sino solo presentarlo. A lo largo de estos años, a medida que el trabajo avanzaba, hemos ido discutiendo sus contenidos muchas veces y el resultado está ahí, en las páginas que siguen a este Prólogo. Solo me gustaría añadir que lo que más me congratula como antiguo director de la tesis doctoral que late bajo este libro y como prologuista del mismo es que su autor haya llegado hasta aquí, hasta el momento de publicarlo, siguiendo la estela del mejor y más noble estilo universitario; con la solvencia, seriedad, rigor y humildad intelectual que caracterizan a los grandes universitarios. Porque creo que puede decirse que, con esta obra y con los trabajos ya publicados con anterioridad, Pablo Meix se ha consagrado como un universitario cabal, en la línea, como digo, de la mejor tradición académica española.

No es este Prólogo el momento de incidir en este o aquel aspecto concreto de la obra. Pero sí me gustaría añadir, no obstante, una mínima anécdota o referencia personal pero para mí muy significativa y exponente del azar que condiciona sin duda nuestras vidas. Y es que este libro y, antes, la tesis doctoral que lo precede son, en cierto modo, hijos de una idea que nada tiene que ver con Pablo. Son, como digo, en cierta medida, hijos de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). Me explico, porque dicho así puede sorprender o no entenderse bien. La explicación es, sin embargo, sencilla.

Cuando celebramos en Santander, en febrero de 2007, el segundo Congreso de la entonces jovencísima Asociación de Profesores que había nacido un año antes en Toledo, Pablo Meix, a quien, como he dicho, conocía bien como alumno que acababa de terminar brillantemente su carrera, había empezado a preparar oposiciones. No estaba muy feliz con ello, pero en ello estaba. Y cuando organizamos el Congreso me acordé de él y le pedí que nos echara una mano aquellos días en las labores materiales de secretaría. Así lo hizo posponiendo unos días su voluntario encierro. Y, así, estuvo presente en las jornadas, pudo oír algunas ponencias, conocer a algunos profesores, participar en las actividades paralelas y lúdicas y entablar contacto con quien entonces era y sigue siendo el Secretario de la Asociación, Isaac Martín, quien al cabo de los años –azares de la vida–, ha acabado siendo compañero suyo en la Universidad de Castilla-La Mancha. Fue él quien de alguna manera le sugirió la idea de la dedicación uni-

versitaria que yo le había pintado con tintes más bien negros. De manera que al acabar el Congreso, adecuadamente ilustrado y consciente de las dificultades de la tarea, decidió dejar las oposiciones, pedir y obtener una beca y empezar un trabajo cuya primera e importante fase terminó el pasado mes de abril.

De modo que, de alguna manera, como digo, fue Isaac quien una fría noche de febrero de hace ya seis años llevó a Pablo a conocer el hielo. Y remedando el inicio de la famosa novela, cabría decir también que muchos años después, frente a las dificultades y vericuetos que depara la existencia, frente al tribunal de la vida, Pablo Meix/Aureliano Buendía habría de recordar aquella tarde remota en la que Isaac y yo –y seguramente su padre también– lo llevamos a conocer el hielo. Porque el camino académico es un camino largo que tiene mucho de territorio helado. Aunque al final el hielo se funda y se transforme en cálidos resultados, en satisfacciones personales y en invisibles granos de semillas que germinan sin posible control en tierras que ni el autor ni nadie conoce de antemano.

Eso es lo que creo que ha sucedido en este caso una vez más. Una vez más, digo. Porque el antecedente de este libro es una tesis doctoral, según ya he dicho, y esa tesis es la novena tesis de Derecho Administrativo gestada o leída en la joven Facultad de Derecho de Santander. Nueve tesis son muchas tesis y son para mí, desde luego, un legítimo motivo de satisfacción y orgullo. Desde la primera, defendida hace ya veinte años, en enero de 1992, sobre el patrimonio histórico, hasta esta última, sobre la educación. En medio, trabajos importantes, todos ellos transformados en libros, sobre la ejecutividad de los actos administrativos, la inactividad de la Administración, los colegios profesionales, la pesca marítima, la actividad convencional y transaccional, el régimen de los puertos, o la tutela cautelar en el ámbito comparado.

Muchos de estos jóvenes doctorandos tuvieron luego que emigrar, irse de Santander, bien ganando brillantemente oposiciones en Logroño, Burgos o Vigo, bien siendo inicialmente acogidos por otras Universidades cuando aquí no tenían sitio, que es lo que sucedió con Susana de la Sierra o el propio Pablo Meix, en la Universidad de Castilla-La Mancha, por lo que quiero aprovechar esta oportunidad para expresar públicamente mi agradecimiento a su Departamento de Derecho Público: agradecimiento que personifico en los profesores Luis Ortega y Francisco Delgado Piqueras.

Estoy seguro de que a esta primera comparecencia pública «mayor», es decir, a esta primera monografía importante, seguirán otras que el afinado instinto de Pablo Meix y su atinada pluma ofrecerán a los lectores. Estoy seguro también de que, a no tardar, será pronto un referente de obligada consideración, entre nosotros, en el Derecho de la educación. Y hago votos, desde luego, por ese exitoso futuro que le espera. Un futuro avalado por la excelente formación de Pablo Meix; una formación que empezó en el seno de su familia y acabó en la Universidad. Porque la educación se inserta en el ámbito institucional pero, como se ha dicho y algunos estudios han venido a demostrar, empieza en el

seno familiar, donde se forjan con frecuencia las diferencias. Visto desde esta perspectiva, quizá tenía razón Ángel Latorre al decir que la sociedad no está atrasada porque lo esté la educación, sino que es esta la que al final refleja a la sociedad en que se inserta. La formación de Pablo se completó en las instituciones, en la escuela, en la Universidad, en las estancias en el extranjero avaladas con ayudas y becas de instituciones públicas. Pero empezó en la familia, quizá porque su padre –profesor y psicólogo, estudioso de García Márquez– sabía cuánta razón tenía el autor de aquel texto que empezaba rememorando el día en que el protagonista conoció el hielo. Y es que al desentrañar el manuscrito de la vida Aureliano Buendía, como el padre de Pablo, sabía que hay que aprovechar el tiempo, que hay que acentuar el esfuerzo y el trabajo cotidianos, porque «las estirpes condenadas a cien años de soledad no tenían [ni tienen] una segunda oportunidad sobre la tierra»...

LUIS MARTÍN REBOLLO
Catedrático de Derecho Administrativo

Santander, febrero 2013