

NOTA ACERCA DEL DERECHO A LA EDUCACION COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL NORTEAMERICANA

ENRIQUE ALONSO GARCIA

SUMARIO: 1. Introducción: La ausencia de mención alguna de la educación en la Constitución Federal y su progresiva consagración en las Constituciones de los Estados.—2. La consagración de la libertad de enseñanza con motivo de la constitucionalización del liberalismo previa al «New Deal»: Meyer v. Nebraska y Pierce v. Society of Sisters.—3. La judicialización del control de la enseñanza a través de la jurisprudencia contraria a la segregación racial: Brown v. Board of Education y sus secuelas.—4. El tema de la comunidad participativa: Kramer v. Union Free School District núm. 15.—5. El problema de la inconstitucionalidad de las subvenciones a escuelas religiosas privadas.—6. San Antonio School District v. Rodríguez y la consagración del mínimo educativo como derecho fundamental a la vez que el rechazo de la igualdad en la educación pública.

1. INTRODUCCIÓN: LA AUSENCIA DE MENCIÓN ALGUNA DE LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SU PROGRESIVA CONSAGRACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

La educación como derecho no se encuentra recogida en absoluto en ninguno de los artículos o enmiendas de la Constitución Federal. La razón básica es, obviamente, el carácter prestacional que tal derecho tiene. Ello no es óbice para que numerosos Estados de la Unión lo hayan introducido en su *Bill of Rights* (1).

(1) Como es sabido cada una de las cincuenta constituciones estatales contiene su parte dogmática, su *Bill of Rights*, siguiendo la tradición que se remonta a los orígenes mismos de las colonias. Estos *Bill of Rights* a veces se limitan a repetir o matizar disposiciones del *Bill of Rights* de la Constitución Federal pero en otra gran medida incorporan nuevos derechos, incluso de carácter social como la educación, el medio ambiente, un mínimo de cobertura de riesgos sociales..., etc., aunque su naturaleza normativa, interpretativa o meramente programática varía de Estado a Estado. Sobre cómo las Constituciones estatales influyen en la interpretación de la Constitución Federal, véase mi libro de próxima publicación, *La interpretación constitucional*.

Aun así, el Tribunal Supremo ha utilizado otras cláusulas abiertas de la Constitución Federal para constitucionalizar no sólo un mínimo de prestación educativa, sino también otras facetas de la educación como derecho fundamental. En concreto, la cláusula de *due process* de la enmienda número 14 sirvió para constitucionalizar la educación como *derecho de libertad* a principios del siglo xx; la cláusula de *aconfesionalidad del Estado* de la enmienda número 1 ha generado una complejísima jurisprudencia delimitadora de los distintos supuestos en que *subvenciones* estatales o federales van a parar a escuelas religiosas; pero ha sido sin duda alguna la cláusula de *igualdad* de la enmienda número 14 la que, a través de al menos tres líneas jurisprudenciales distintas, más ha influido en la constitucionalización de gran parte del derecho a la educación. La primera línea jurisprudencial (que motivó la gran revolución consistente en la entrada de lleno de los jueces federales en el control de las escuelas) proviene de la declaración de inconstitucionalidad de las segregaciones raciales; la segunda se deriva de la extensión de la jurisprudencia de la cláusula de igualdad en el ejercicio del derecho de voto a la Administración escolar, constitucionalizando la comunidad participativa, y la tercera se enfrentó ya directamente con la educación como derecho fundamental (de carácter prestacional) en sí mismo.

2. LA CONSAGRACIÓN DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA CON MOTIVO DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL LIBERALISMO PREVIA AL «NEW DEAL»

No estimamos necesario recordar ahora cómo el liberalismo económico fue constitucionalizándose poco a poco desde el final de la Guerra de Secesión hasta su definitiva consagración por el Tribunal Supremo en *Lochner v. New York* (2) y su mantenimiento hasta el enfrentamiento con Roosevelt en 1937. Lo que a nosotros ahora nos interesa es que el liberalismo como ideología no tuvo simplemente aspectos económicos, sino que la misma cláusula constitucional que se había utilizado para constitucionalizar el *laissez faire* económico se utilizó por el Tribunal Supremo para constitucionalizar otras derivaciones de la ideología liberal y, en concreto, la libertad de enseñanza.

(2) 198 U S 45 (1905).

Meyer v. Nebraska (3) y *Pierce v. Society of Sisters* (4) dejaron meridianamente claro que la Constitución Federal garantizaba la libertad de creación de centros y de ideario de dichos centros. Lo más curioso es que esta jurisprudencia siempre se ha considerado plenamente vigente, no alcanzándole el cambio de doctrina que a partir de 1937 derogó la doctrina constitucionalizadora del liberalismo económico.

3. LA JUDICIALIZACIÓN DEL CONTROL DE LA ENSEÑANZA A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA CONTRARIA A LA SEGREGACIÓN RACIAL

Como es sabido, la cláusula de igualdad de la enmienda número 14 prácticamente no empezó a aplicarse en Estados Unidos hasta 1954.

En 1896, *Plessy v. Ferguson* (5) estableció la *separate but equal doctrine*: la cláusula de igualdad no implicaba la integración, sino la mera igualdad en las prestaciones. Las escuelas podían ser sólo para negros o para blancos siempre que las prestaciones fueran iguales.

Brown v. Board of Education (6), sin derogar expresamente *Plessy*, declaró inconstitucional la segregación misma, y precisamente cuando dicha segregación era educativa (7), ordenando en una segunda sentencia, *Brown II* (8), a los jueces federales la desegregación de todas las escuelas públicas *with all deliberate speed*. Las escuelas de *Brown* siguen produciendo una complejísima jurisprudencia, que va desde el *busing* hasta la fijación de los planes de estudios por jueces federales, jurisprudencia que ha posibilitado en gran medida que gran número de escuelas públicas sean administradas por los jueces o interventores por ellos nombrados.

(3) 262 U S 390 (1923). En este caso el Tribunal Supremo anuló una sentencia de un Tribunal Estatal condenando a un profesor por enseñar en horas extraescolares alemán a algunos alumnos cuyos padres así lo pretendían. La Ley estatal prohibía enseñar otros idiomas distintos del inglés.

(4) 268 U S 510 (1925). El Tribunal Supremo anuló una Ley de Oregón que obligaba a todos los niños a ir forzosamente a escuelas públicas.

(5) 163 U S 537 (1896).

(6) 347 U S 483 (1954).

(7) Precisamente toda la fundamentación de *Brown* insistía en que la segregación en la educación genera desigualdad hasta el punto de que, al extender la doctrina de la desegregación a otros servicios públicos, sin fundamento especial, se generó una gran crítica doctrinal. Véase WECHSLER: *Toward Neutral Principles in Constitutional Law*, 73, Harv., L Rev 1 (1959).

(8) *Brown v. Board of Education (Brown II)*, 349 U S 294 (1955).

Téngase en cuenta que la desegregación racial se ha extendido a todas las minorías de origen nacional diverso, entre ellas a la de los *mexican-americans*, con lo que no sólo las escuelas del Sur están intervenidas.

Aunque esta jurisprudencia está básicamente ligada a la enseñanza no superior, ésta también ha sido desegregada. Su máximo problema constitucional es precisamente el contrario, el de la constitucionalidad de la llamada «discriminación benigna», es decir, la reserva especial de plazas, u otros beneficios, para las minorías raciales (9).

Finalmente, no conviene olvidar que toda esta jurisprudencia alcanza no sólo a centros públicos de enseñanza, sino también a los centros privados que reciban cualquier tipo de subvención pública por aplicación de las Leyes de Derechos Civiles.

4. EL TEMA DE LA COMUNIDAD PARTICIPATIVA

La cláusula de igualdad de la enmienda número 14 tiene dos formas básicas de aplicación: la normal, mediante el *test* de razonabilidad, muy parecida a la que aplica nuestro Tribunal Constitucional, y otra más específica en que no basta que la desigualdad sea razonable, esté justificada, sino que es necesario que esa justificación se encuentre especialísimamente amparada en la Constitución.

Este segundo *test*, mucho más estricto (*strict scrutiny*), se aplica cuando la discriminación afecta en una «categoría sospechosa» (raza, sexo, extranjería o filiación) o a un interés fundamental (libre movimiento interestatal, voto y acceso a la justicia).

Pues bien, con motivo de la extensión del *strict scrutiny*, al estar en juego el derecho de voto, el Tribunal Supremo fue extendiendo el principio «un hombre, un voto», a numerosas unidades de Gobierno, tanto políticas como más típicamente administrativas (10). *Kramer v. Union Free School District* (11) determinó la sujeción de las *School Boards* a dicho principio. Como tendremos ocasión de ver un poco después, la financiación de la educación se basa en un impuesto típi-

(9) Véase, especialmente, *Bakke v. Regents of the University of California*, 438 U S 265 (1978). Este caso es especialmente útil para examinar el alcance de la libertad de cátedra.

(10) Véase mi trabajo «Ball v. James o el ámbito de la representación en unidades administrativas de gobierno», en el número 5 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*.

(11) 395 U S 621 (1969).

camente local, en que la base imponible la constituye la propiedad inmobiliaria. Ello había generado que sólo los directamente interesados (padres de alumnos y titulares de propiedad imponible) tuvieran derecho de voto para la elección de la unidad básica de administración educativa, las *school-boards*. *Kramer* extendió el sufragio a todos los vecinos, sufragio universal justificado no sólo porque el derecho de voto es un «interés fundamental», sino también porque la educación es una prestación que debe afectar a la totalidad de los ciudadanos. La comunidad participativa es, pues, mucho más universal que la que el mismo texto de la Constitución española impone (12).

5. EL PROBLEMA DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SUBVENCIONES A ESCUELAS PRIVADAS

Uno de los temas más novedosos de la jurisprudencia constitucional norteamericana es el referente a la (in)constitucionalidad de las subvenciones a la enseñanza. Aunque existían antecedentes aislados (13), ha sido principalmente en los últimos años del Tribunal Warren y durante el Tribunal Burger (14) cuando el tema ha cobrado especial relevancia. Ello se debe principalmente a que la Iglesia católica sólo a mediados de los años sesenta comenzó a solicitar planes de ayuda, junto con la especial virulencia en la demanda de subvenciones por otras sectas religiosas.

La jurisprudencia, en este caso, está limitada a la educación media e inferior, debido a que es el temor a la educación sectarista lo que subyace en la cláusula de aconfesionalidad.

Sólo los programas en que aparece *perfectamente* comprobado que la subvención se va a emplear en enseñanzas objetivas y neutrales (es la Administración la que incluso realiza los exámenes y señala qué libros deben comprarse con el dinero público) son admitidos como constitucionales.

Uno de los puntos capitales de la campaña de Reagan se basaba en la búsqueda de fórmulas constitucionalmente admisibles para salvar esta jurisprudencia (15).

(12) Véase el artículo 27.7 de la Constitución española.

(13) El Tribunal Supremo autorizó las subvenciones para transporte escolar en *Everson v. Board of Education*, 330 U S 1 (1947).

(14) Burger se hizo cargo de la presidencia del Tribunal Supremo en 1969.

(15) Puede verse toda esta casuística jurisprudencia en GUNTHER: *Constitutional Law, cases and materials* (10th ed., 1980), pp. 1566-1581.

6. SAN ANTONIO SCHOOL DISTRICT v. RODRÍGUEZ Y LA CONSAGRACIÓN DEL MÍNIMO EDUCATIVO COMO DERECHO FUNDAMENTAL A LA VEZ QUE EL RECHAZO DE LA IGUALDAD EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Tanto el tema de la prestación en sí misma del servicio público educativo como el de la estandarización (igualdad de fondos públicos por alumno para todas las escuelas públicas) fueron enjuiciados en un solo caso, *San Antonio Independent School District v. Rodriguez* (16), uno de los más célebres de la pasada década.

El caso venía preparándose cuidadosamente, intentado conseguir un buen número de sentencias de Tribunales Federales inferiores y de Tribunales Estatales, para que el Tribunal Supremo pudiera entrar a fondo en el tema (17). La literatura acerca de este problema también había estudiado y atacado a fondo la estructura de la educación pública en todos los Estados de los Estados Unidos (18) e incluso en algunos de éstos, parte del *establishment* se mostraba, en cierto modo, de acuerdo con la necesidad de reforma (19).

La uniformidad de demanda provenía de la uniformidad de organización de la estructura de las escuelas públicas. Todos los Estados tenían y tienen un sistema que se basa en la financiación del servicio por los propios distritos escolares mediante la imposición en la propiedad local (20). Ello implica una delegación a subdivisiones territoriales inferiores, como son los distritos escolares (21). Estaban, por tanto, implicados en el caso los siguientes temas constitucionales: 1.º la posible

(16) 411 U S 1 (1973).

(17) Harold Horowitz llama al grupo informal de abogados defensores de estos casos «los serranoisseurs» siguiendo la terminología del primer caso (*Serrano v. Priest*, en California). En total había unas treinta demandas en veinte Estados según el *New York Times* de 19 de enero de 1972.

(18) Véase COONS, CLUNE y SUGARMAN: *Private Wealth and Public Education* (1970).

(19) Al menos así era en California donde las autoridades escolares mostraron su intención de no apelar al Tribunal Supremo si el Tribunal Supremo del Estado fallaba contra el Estado.

(20) Se daba el caso de que distritos más ricos recaudaban más dinero por alumno con un tipo impositivo más bajo. En California, por ejemplo, mientras Beverly Hills tenía un tipo del 2,38 por 100, siendo capaz de gastar un total de 1.232 dólares por alumno, Baldwin Park (en el mismo condado) tenía un tipo del 5,48 por 100, para gastar 577 dólares por alumno. La cifra es de Karst, *Serrano v. Priest: A State Court's Responsibilities and Opportunities in the Development of Federal Constitutional Law*, 60 Cal L Rev 720, 730 n. 41 (1972).

(21) El distrito escolar gobernado por la *School Board* es una subdivisión territorial de carácter local.

erosión del «localismo» (que como el «federalismo» es un principio constitucional básico); 2.º el abrir un nuevo campo a la «intervención» judicial cuando los jueces ya no dan abasto para administrar otras instituciones, y 3.º el de la elevación de la indigencia al rango de «categoría sospechosa» lo que provocaría que toda discriminación por razón de riqueza (*wealth*) sería sometida al *strict scrutiny*. Todos estos factores hacían que el caso fuera especialmente difícil para los promotores de la igualdad en la educación.

El Tribunal Supremo rechazó abiertamente el tema, siendo *San Antonio* en el campo de la educación el equivalente a *Lindsey v. Normet* (22) o *James v. Valtierra* (23) en el área de la vivienda o a *Dandridge v. Williams* (24) en el de la Seguridad Social (25). Por ello, algunos Estados, en sentencias posteriores o incluso anteriores, han optado abiertamente por sostener la inconstitucionalidad de la financiación basada en el impuesto sobre la propiedad fundamentándola en la propia Constitución Estatal y no en la Federal, para rechazar la posibilidad de que el Tribunal Supremo anulara sus sentencias.

San Antonio se basa en dos tipos de fundamentos:

En primer lugar, los institucionales. Efectivamente, en la opinión mayoritaria (26) se contienen afirmaciones como la siguiente (27): «A) la formulación de sistemas impositivos requiere expertos familiarizados con los problemas de la vida local, familiaridad de la que carecen los jueces del Tribunal Supremo (28); B) en concreto, la financiación y administración plantean problemas controvertidos no debiendo el Tribunal Supremo imponer "frenos constitucionales inflexibles" a la experimentación de los Estados (29), y C) se limita el principio

(22) 405 U S 58 (1972).

(23) 402 U S 137 (1971).

(24) 397 U S 471 (1970).

(25) Estos tres casos anteriores, en sus respectivos ámbitos, rechazaron la constitucionalización de estos derechos prestacionales, así como que la «riqueza» (*wealth*) fuera una clasificación sospechosa generadora del *strict scrutiny* en la aplicación del principio de igualdad.

(26) La opinión fue redactada por J. POWELL, uniéndose a ella C. J. BURGER y J. J. BLACKMUN y REHNQUIST. J. STEWART hizo un voto concurrente. J. BRENNAN disintió, así como J. WHITE, voto al que se unieron J. DOUGLAS y J. BRENNAN, y J. MARSHALL hizo otro voto disidente, al que se unió J. DOUGLAS.

(27) El resumen que sigue lo es de SAGER: *Fair Measure: The Legal Status of Underenforced Constitutional Norms*, 91 Harv L Rev 1212, 1218 (1978), aunque para su mejor localización he incluido la cita exacta de los *United States Reports*, la colección oficial de las sentencias del Tribunal Supremo.

(28) 411 U S 1 (1973).

(29) *Id.*, p. 43.

federal si se "remueven los sistemas de financiación de la educación pública actualmente existentes en prácticamente todos los Estados (30)". En general, todo el párrafo IV de la sentencia está dedicado al tema del localismo-federalismo.

Qué duda cabe, pues, de que el Tribunal Supremo estaba realmente preocupado ante la idea de ver a los jueces federales de distrito «inventando» sistemas de financiación escolar. Se trata así de uno de los casos típicos en que la mezcla de federalismo-localismo-función típicamente judicial, no administrativa, limitaba las posibilidades del Tribunal Supremo.

En segundo lugar, el fundamento sustantivo tiene la clásica división de enfoque: clasificación sospechosa-interés fundamental (para ver si se aplica el examen estricto de constitucionalidad) y *test* de la racionalidad ante la inexistencia de los anteriores.

La ausencia de la primera se basa en la interpretación de la situación fáctica como una desigualdad entre distritos, lo que hace imposible considerar al distrito en general como «categoría sospechosa»; no es la riqueza personal la que genera la desigualdad, sino la diferencia de riqueza entre distritos.

La ausencia del segundo se basa en la carencia de nexo entre la educación y algún derecho explícita o implícitamente reconocido en la Constitución.

Ambos análisis contienen, sin embargo, dos afirmaciones relevantes:

A) La ausencia de categoría sospechosa se basa, negativamente, en que nunca se discute que se deje de prestar un mínimo de servicio, *llegando incluso a afirmar la sentencia hasta seis veces al menos que la resolución del caso sería otra si gente sin dinero fuera incapaz de pagar la educación pública.*

B) La ausencia del interés fundamental se basa en que si se reconociera a la educación ese carácter ... «¿cómo distinguirlo del interés personal en la consecución de un nivel de vivienda y subsistencia decente?».

Finalmente, el Tribunal Supremo reconoció el carácter racional del esquema impositivo, ya que, pese a ser verdad que existían «alternativas menos gravosas», éstas sólo se aplican cuando se lesiona algún derecho o libertad constitucionalmente reconocido.

(30) *Id.*, p. 44.

Ni que decir tiene que todos los puntos de vista fueron atacados por los disidentes: J. WHITE acusó al esquema impositivo de no pasar siquiera el *test* de la racionalidad, ya que la defensa del localismo (fin) sólo sería adecuada y realista si se garantizara a todos los distritos que iban a poder gastar más dinero en educación (medio). J. MARSHALL elaboró uno de sus más completos votos particulares insistiendo en el carácter fundamental del interés educativo y en la existencia de, al menos, hasta seis posibles alternativas favorecedoras de la inconstitucionalidad del esquema legal examinado sin merma alguna del localismo-federalismo (31). Finalmente, J. BRENNAN adoptó ambas posiciones indicando que, a su juicio, no debía superar ninguno de los *test*, ni el estricto, ni el de mera racionalidad.

El campo de la educación como interés fundamental quedaría, pues, cerrado si no fuera porque la teoría del mínimo prestacional, salvada por J. POWELL en *San Antonio* ha sido acogida ampliamente en los Tribunales inferiores, aparte de que, repito, muchos Tribunales estatales han optado por la vía de su reconocimiento en abierta contradicción con *San Antonio* por interpretación de su propia Constitución estatal (32).

Uno de los casos más famosos de los Tribunales inferiores que reconoció el derecho a un mínimo educativo, fue *Frederick L. v. Thomas* (33) donde un juez federal de distrito reconoció a los demandantes la existencia de acción directamente derivada de la cláusula de igualdad para atacar la denegación de educación pública gratuita especial para niños con dificultades de aprendizaje por un distrito escolar de Philadelphia. Los demandantes alegaban que en realidad, al no existir más que un programa de educación normal, se les negaba el derecho a la educación. En último término, de todas formas, la cuestión fue decidida por el Tribunal de Apelación como fundamentada en la ley estatal. Pero el juez de distrito se había basado directamente en

(31) En nota a pie de página analizó todas y cada una de ellas.

(32) Cuando el Tribunal Supremo enjuició *San Antonio*, al menos cuatro Estados habían anulado esos esquemas impositivos (California, Minnesota, Michigan New Jersey). Después, y hasta 1976, California, Michigan y New Jersey los han mantenido. Idaho apreció su constitucionalidad. Arizona también, pese a declarar su Constitución que la educación es un interés fundamental, y el Estado de Washington declaró que el derecho fundamental, reconocido expresamente en su Constitución, era una orden dirigida al ejecutivo y al legislativo. Para Arizona, por tanto, el derecho a la educación es meramente programático, mientras que para Washington tiene fuerza normativa. Ambos textos constitucionales son, sin embargo, idénticos.

(33) 419 F Supp 980 (E DPa 1976) affirmed, 557 F 2d 373 (3d Cir. 1977).

San Antonio. El propio Tribunal Supremo ha reconocido la obligación de crear determinados programas especiales para estudiantes que no hablan inglés, pero lo ha hecho mediante la interpretación del título VI de la *Civil Rights Act* de 1964 (34). De todas formas, el tema estricto del derecho a la prestación cuando su ausencia es total no ha sido planteado frontalmente en ningún caso aunque su exigencia constitucional se deriva de los *dicta* de *San Antonio* (35).

(34) *Lau v. Nichols*, 414 U S 583 (1974).

(35) Pero probablemente lo será como el derecho de los hijos de inmigrantes clandestinos, que ya ha sido enjuiciado en Texas y está pendiente de enjuiciamiento por el Tribunal Supremo si éste no rechaza la jurisdicción.

CRITICA DE LIBROS

