

## EL DERECHO UNIVERSAL A LA EDUCACIÓN UN ESTUDIO DE SITUACIÓN

José Justo Megías Quirós\*

### Resumen

El derecho a la educación es de especial importancia para el desarrollo personal y para el ejercicio de otros derechos humanos, así como para la armonía social. En estas páginas analizamos la protección del derecho a la educación en los Tratados Internacionales de carácter universal, el desarrollo en las Observaciones Generales de los Comités de Naciones Unidas y las recientes aportaciones del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Exponemos el significado de los dictámenes de los Comités de Naciones Unidas ante las denuncias presentadas en los últimos años.

**Palabras clave:** derechos humanos, derecho a la educación, jurisprudencia de Naciones Unidas

## THE UNIVERSAL RIGHT TO EDUCATION A STUDY ABOUT SITUATION

José Justo Megías Quirós

**Abstract:** The right to education is of particular importance for personal development and for the exercise of other human rights, as well as for social harmony. In these pages, we analyse the protection of the right to education

---

\* Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad de Cádiz, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público. Dirección postal: Avenida de la Universidad 4. E-11404 Jerez de la Fra. (Cádiz-España). Dirección electrónica: [josejusto.megias@uca.es](mailto:josejusto.megias@uca.es). ORCID 0000-0002-2245-7971.

in International Treaties of universal nature, the development in the General Observations of the United Nations Committees and the recent contributions of the Special Rapporteur on the right to education. We explain the meaning of the United Nations Committees' Decisions in response to complaints presented in recent years.

**Keywords:** human rights, right to education, United Nations jurisprudence

La educación comenzó siendo un privilegio reservado a los estratos más altos de la sociedad. Con el paso de los siglos se incorporaron capas sociales más modestas, hasta que a finales del siglo XVIII comenzó a demandarse como *derecho a la instrucción* con una implicación mayor del Estado en el acceso a la educación pública<sup>1</sup>.

En la actualidad, por su relevancia para la dignidad y el desarrollo personal, la igualdad de oportunidades y el bien de la armonía social, se ha convertido en uno de los derechos más protegidos por los Instrumentos internacionales de derechos humanos, hasta el punto de convertirlo en derecho-deber<sup>2</sup>. El empeño de Naciones Unidas por protegerlo de forma efectiva y hacerlo realidad de manera universal se aprecia en las continuas referencias al mismo

---

<sup>1</sup> Vid. Negrín Fajardo, O., Vergara Ciordia, J., *Historia de la educación. De la Grecia clásica a la educación contemporánea*. Dykinson Madrid, 2018.

<sup>2</sup> Así se desprende del art. 26 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH), el art. 13 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), el art. 5 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (CIETFDR), los arts. 28 y 29 de la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN), el art. 10 de la *Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW), los arts. 12 y 30 de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares* (CIPDTMF) y el art. 24 de la *Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad* (CDPD). A lo establecido por los artículos citados habría que añadir la regulación contenida en la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

en las Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos (CDH), aunque, en nuestra opinión, aún denotan escasa rotundidad al exigir a los Estados el cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas al ratificar los Instrumentos que lo recogen.

Sobre las resoluciones de la Asamblea General, dos son especialmente significativas, la *Declaración del Milenio*, que fijaba como objetivo para 2015 que todos los niños del mundo pudieran terminar un ciclo completo de enseñanza primaria<sup>3</sup>, y la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que propone, como Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”<sup>4</sup>. El resto de sus resoluciones se centran fundamentalmente en la necesidad de educar en derechos humanos y educar para la democracia<sup>5</sup>, aspectos claves para lograr una convivencia en armonía de toda la humanidad.

Por lo que respecta al CDH, en 1998 creó una Relatoría Especial para el seguimiento y promoción del derecho a la educación, cuyo mandato ha sido renovado periódicamente hasta nuestros días<sup>6</sup>. Durante las dos últimas décadas viene aprobando una resolución prácticamente anual sobre este derecho y el seguimiento de los aspectos que precisan mayor atención en relación con

---

<sup>3</sup> Resolución A/RES/55/2, *Declaración del Milenio*, de 8 de septiembre de 2000, § 19.

<sup>4</sup> Resolución A/RES/70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015. Cf. §§ 7, 15, 17, 20, 25, 37, etc., y metas concretas en torno al Objetivo.

<sup>5</sup> Vid., por ejemplo, todas con el título *Educación para la democracia*, Resolución A/RES/67/18, de 28 de noviembre de 2012, Resolución A/RES/69/268, de 5 de marzo de 2015, Resolución A/RES/73/134, de 13 de diciembre de 2018, Resolución A/RES/75/199, de 21 de diciembre de 2020, y Resolución A/RES/77/268, de 18 de enero de 2023. En todas ellas hace referencias también a la relevancia para la sociedad del derecho a la educación.

<sup>6</sup> El CDH prorrogó en 2023 el mandato por tres años más en su Resolución A/HRC/RES/53/7, *El derecho a la educación*, de 12 de julio de 2023, § 24.

las circunstancias de cada momento<sup>7</sup>. En ellas, al reflejar los datos ofrecidos por la UNESCO, revela los escasos avances mundiales en la escolarización de todos los niños (especialmente niñas) y en la alfabetización, como elemento esencial de la educación, de los adultos<sup>8</sup>. En su resolución de 2023 cifró en 175 millones los niños que carecen de acceso a la educación preescolar, en 250 millones los no escolarizados en enseñanza primaria y secundaria, y en 771 millones los jóvenes y adultos que permanecen aún sin alfabetizar<sup>9</sup>. De ahí que, una y otra vez, insista en la obligación de hacer de la educación un derecho justiciable en las legislaciones internas<sup>10</sup>.

Algunos Comités de control y seguimiento previstos en los Instrumentos internacionales han aprobado en el transcurso de los años Observaciones Generales sobre este derecho para fijar su alcance y las obligaciones de los Estados. Es el caso, por ejemplo, del Comité de Derechos Económicos, Sociales

---

<sup>7</sup> Vid. Resoluciones A/HRC/RES/8/4, de 18 de junio de 2008, A/HRC/RES/11/6, de 17 de junio de 2009, A/HRC/RES/15/4, de 29 de septiembre de 2010, A/HRC/RES/17/3, de 16 de junio de 2011, A/HRC/RES/20/7, de 5 de julio de 2012, A/HRC/RES/23/4, de 13 de junio de 2013, A/HRC/RES/26/17, de 26 de junio de 2014, A/HRC/RES/29/7, de 2 de julio de 2015, A/HRC/RES/32/22, de 1 de julio de 2016, A/HRC/RES/35/2, de 22 de junio de 2017, A/HRC/RES/38/9, de 5 de julio de 2018, A/HRC/RES/41/16, de 11 de julio de 2019, A/HRC/RES/44/3, de 16 de julio de 2020, A/HRC/RES/47/6, de 12 de julio de 2021, y la ya citada A/HRC/RES/53/7, de 12 de julio de 2023.

<sup>8</sup> Sobre el estado actual de la alfabetización mundial es muy aclaratorio el Informe del Secretario General de Naciones Unidas A/77/187, *La alfabetización, un factor vital: establecer prioridades para el futuro y educación para la democracia*, distribuido el 18 de julio de 2022. Pone de relieve cómo las carencias siguen afectando en mayor medida a la mujer y a las niñas y propone medidas de actuación.

<sup>9</sup> Cf. Resolución A/HRC/RES/53/7, cit., p. 2. Los datos son muy similares a los ofrecidos en 2021, lo que refleja el escaso avance en el terreno de la educación. Los datos más recientes ofrecidos por la UNESCO corresponden a 2023, pero referidos únicamente a los niños no escolarizados en educación primaria (71.753.696); no ofrece el dato de la secundaria por no haber sido facilitado por numerosos Estados.

<sup>10</sup> Cf. Resolución A/HRC/RES/47/6, cit., § 22, y Resolución A/HRC/53/7, cit., § 4.

y Culturales (Comité DESC)<sup>11</sup>, del Comité de los Derechos del Niño (Comité DN)<sup>12</sup>, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité DPD)<sup>13</sup> y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW)<sup>14</sup>. Además, estos Comités han ido recibiendo y resolviendo el creciente número de denuncias o comunicaciones individuales por vulneración del derecho a la educación.

Por último, debemos destacar también el relevante papel de la UNESCO en la organización de Conferencias Mundiales en las que se han aprobado importantes Marcos de Acción y Declaraciones sobre la educación, como la de Jomtien, *Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje* (Tailandia, 1990), la de Dakar, *Cumplir nuestros compromisos comunes* (Senegal, 2000), la de Incheon, *Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos* (Corea, 2015), y la *Declaración*

---

<sup>11</sup> Comité DESC, Observación General n° 11, *Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto)*, E/C.12/1999/4, de 10 de mayo de 1999, y Observación General n° 13, *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, de 8 de diciembre de 1999. A ellas habría que añadir por su relación la Observación General n° 21, *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del PIDESC*, E/C.12/GC/21, 20 de noviembre de 2009, en cuyo § 2 afirma que “El derecho de toda persona a participar en la vida cultural está también intrínsecamente vinculado al derecho a la educación (arts. 13 y 14), por medio de la cual los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religión, costumbres, lenguas y otras referencias culturales, y que contribuye a propiciar un ambiente de comprensión mutua y respeto de los valores culturales”.

<sup>12</sup> Comité DN, Observación General n° 1, *Párrafo 1 del Artículo 29: Propósitos de la Educación*, CRC/GC/2001/1, de 17 de abril de 2001.

<sup>13</sup> Comité DPD, Observación General n° 4, *Sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, de 25 de noviembre de 2016. Lo más destacable es que exige, en la medida de lo posible, la educación inclusiva, es decir, que las personas con discapacidad se integren en los sistemas ordinarios de educación, dotando para ello a los centros escolares de los recursos humanos y materiales necesarios para alcanzar este objetivo. Vid. al respecto, Montánchez Torres, M., “La educación como derecho en los tratados internacionales: Una lectura desde la educación inclusiva”, *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 8, n° 2, 2015, pp. 243-265.

<sup>14</sup> Comité CEDAW, Recomendación General n° 36, *Sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación*, CEDAW/C/GC/36, de 27 de noviembre de 2017.

de Taskent y *Compromisos de Acción para Transformar la Atención y Educación de la Primera Infancia* (2022). En ellas se afrontaron las dificultades en el ejercicio de derechos relacionados con la educación, así como las medidas a adoptar y objetivos a conseguir con planes de acción. En la actualidad continúan desarrollándose los trabajos iniciados en la *Cumbre sobre la Transformación de la Educación* (Nueva York, 2022)<sup>15</sup>. Así mismo, debemos poner en valor la creación por la UNESCO, en 2019, de la Comisión Internacional sobre *Los futuros de la Educación*, cuyos trabajos nos han dejado hasta el momento un completo informe sobre el derecho a la educación y el rumbo que deberían seguir los Estados para la mejora de la situación<sup>16</sup>.

En todos los Instrumentos y documentos de Naciones Unidas se recoge la educación, en primer término, como un derecho de toda persona a recibirla, en especial los menores, pero se garantiza al mismo tiempo el derecho de los padres a educar a sus hijos y el derecho a crear y dirigir centros educativos<sup>17</sup>, esenciales para hacer efectivo el derecho a la educación y una sociedad verdaderamente igualitaria.

### **1. Fin y objeto de la educación: de lo familiar a lo institucional**

Reconocido como derecho-deber, “epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”<sup>18</sup>, el Comité DESC destaca su trascendencia para la persona al afirmar que “es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores (...) participar plenamente en sus

---

<sup>15</sup> Su próxima reunión se celebrará en Fortaleza (Brasil) en octubre-noviembre de 2024.

<sup>16</sup> Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación, *Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación*. UNESCO-Fundación SM, París, 2022.

<sup>17</sup> Megías Quirós, J.J., Rodrigues de Araújo, E., *Derechos Humanos de la familia*. Eunsa, Pamplona, 2020, pp. 163-187.

<sup>18</sup> Comité DESC, Observación General n° 11, § 2.

comunidades”<sup>19</sup>, pues la educación no es simple trasmisión de conocimientos, sino un proceso complejo que permite transmitir creencias, cultura y valores, constituyendo el medio idóneo para enseñar y aprender a vivir como personas en la sociedad con el máximo respeto hacia los demás.

En línea similar, el Comité DN afirma que no consiste en alfabetizar, sino en preparar para la vida, incluyendo “la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales”<sup>20</sup>. Esta concepción de la educación es la que la Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación pone en conexión directa con la dignidad humana, pues es el único modo de que la persona pueda contar con herramientas propias para dirigir su vida y adoptar decisiones correctas que pueden ser determinantes para ella y para la sociedad en general<sup>21</sup>.

Así, pues, educar no es transmitir simples conocimientos científicos ni adoctrinar, sino ofrecer a la persona una formación integral<sup>22</sup> y facilitar la

---

<sup>19</sup> Comité DESC, Observación General n° 13, § 1.

<sup>20</sup> Comité DN, Observación General n° 13, § 9. En este mismo párrafo afirma que “el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias”, y añade en § 12 que su objetivo general “es potenciar al máximo la capacidad del niño para participar de manera plena y responsable en una sociedad libre”.

<sup>21</sup> “Respetar la dignidad de las personas significa enseñarles a pensar por sí mismas, no qué o cómo pensar. Esto significa crear oportunidades para que los estudiantes descubran su propio propósito y definan lo que será una vida próspera para ellos”. Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación, op. cit., p. 52.

<sup>22</sup> Afirma Savater acertadamente que la educación “nunca es neutral: elige, verifica, presupone, convence, elogia y descarta. Intenta favorecer un tipo de hombre frente a otros, un modelo de ciudadanía, de disposición laboral, de maduración psicológica y hasta de salud, que no es el único posible pero que se considera preferible a los demás”. Savater, F., *El valor de educar*. Ariel, Barcelona, 1997, p. 65. Una crítica certera y más reciente al adoctrinamiento

adquisición de criterios para realizar juicios de valor que ayuden a decidir responsablemente en lo personal y en las relaciones sociales. En este sentido, la educación, además de ser un fin en sí mismo, es también un medio para conseguir que la persona pueda alcanzar otros fines tan importantes como lo es la propia educación<sup>23</sup>.

La educación comienza siempre en el ámbito familiar y se complementará y completará, al alcanzar una determinada edad, con la recibida en los centros escolares<sup>24</sup>, razón por la que su reconocimiento en los Instrumentos internacionales no sólo garantiza y protege el derecho humano a la educación institucionalizada, en centros educativos y ajustada a programas oficiales, sino también en el ámbito familiar.

### *1.1. La familia: primer entorno educativo*

Los hijos tienen derecho a ser educados desde el inicio de su desarrollo intelectual. Es en la familia donde el ser humano recibe los primeros conocimientos básicos, “donde se cultivan y orientan sus sentimientos al calor de la verdad y del bien; (...) donde se recibe la formación moral mediante la

---

de los menores para mantener el poder en Delibes Liniers, A., *El suicidio de Occidente*. Ed. Encuentro, Madrid, 2024.

<sup>23</sup> Para Pérez Berrio, “el derecho a la educación es fundamental para la promoción del desarrollo humano, entendido éste como una manera de ampliar las capacidades de las personas. Los niveles de educación posibilitan que una persona pueda tener mejores opciones en su vida: mejores estudios, mejores oportunidades de trabajo, mayores ingresos, más posibilidad de superación personal y de un mejor sostenimiento de su familia. Negar el derecho a la educación, es negarle a la persona su posibilidad de crecer y desarrollar todas sus capacidades y potencialidades tanto creativas como de trabajo”. Pérez Berrio, F.R., “La protección a la familia a través del cumplimiento de los derechos y deberes familiares”, *Revista de Derecho*, nº 19, 2015, p. 45.

<sup>24</sup> Sin familia y sin sociedad que enseñen a convivir y a compartir todos los bienes comunes, la persona nunca podría alcanzar su pleno desarrollo. La educación facilita el progreso como persona con ayuda de los demás, en especial de los padres y profesores, del círculo familiar, de los compañeros de colegio y del círculo de amistad. Cf. Guzmán Valdivia, I., “Fundamentos filosófico-sociales de la educación”, *Persona y Derecho*, nº 6, 1979, pp. 172-177.

práctica de las virtudes; (...) donde debe principiarse a vivir el respeto a la autoridad, la solidaridad fraterna, el espíritu de justicia, la libertad dentro del orden, la cooperación para el bien común y la unidad que surge del amor a los demás”<sup>25</sup>.

El ser humano no nace preparado para dirigir su vida, pero sí equipado para aprender<sup>26</sup>. Corresponde a los padres la obligación de ofrecer a los hijos los primeros rudimentos para que asuman progresivamente el dominio sobre su propia existencia y ayudarles a forjar su identidad y personalidad<sup>27</sup>. Por ello, la familia es la primera escuela para crear lazos positivos de afecto y seguridad, donde el deber de los padres no se reduce a “cumplir con una responsabilidad, sino con la necesidad que tienen los hijos e hijas de recibir una formación integral primeramente de sus progenitores, y nada ni nadie puede reemplazar esta educación”<sup>28</sup>.

El proceso de autodefinición de cada niño es determinante para su futuro<sup>29</sup>, de ahí su protección por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) desde toda perspectiva, entre ellas la educativa (arts. 28 y 29) como una de las más relevantes para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del menor durante las primeras etapas, en las que la influencia de los adultos como referentes y prescriptores de conductas, especialmente en el

---

<sup>25</sup> Guzmán Valdivia, I., op. cit., p. 182.

<sup>26</sup> Cf. Cotino Hueso, L., “Derecho a la educación”, en Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*. Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2011, p. 856.

<sup>27</sup> La búsqueda de la autodefinición personal, sobre la base de la identidad natural, comienza en las primeras etapas de autoconsciencia, se presenta como una cuestión de enorme importancia para el niño durante la pubertad y de forma más intensa al iniciar la adolescencia, y no cesará probablemente hasta el final de la juventud. Cf. Hengsbach, F., “Libertad de enseñanza y derecho a la educación”, *Persona y Derecho*, nº 6, 1979, p. 87.

<sup>28</sup> Pérez Berrio, op. cit., p. 46. Más extensamente sobre la educación familiar durante la infancia y la adolescencia Mariolina, C.M., *La familia imperfecta*. Rialp, Madrid, 2024.

<sup>29</sup> Cf. Pinxten, R., “Identidad y conflicto: personalidad, socialidad y culturalidad”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 36, 1997, p. 41.

círculo más próximo, será determinante en relación a valores, aspiraciones, prejuicios y tantos otros aspectos del menor<sup>30</sup>.

La educación en casa o *homeschooling* constituye la modalidad educativa más antigua en la historia del ser humano; de hecho, fue la única existente hasta que se normalizó la educación institucional. Ningún Instrumento internacional prohíbe que la educación familiar se prolongue en el tiempo hasta incluir la educación primaria y secundaria<sup>31</sup>. Sin embargo, el silencio de los Instrumentos al respecto ha propiciado algunas controversias en los Estados que han optado en su regulación interna por el modelo institucional como única opción educativa por dos razones. La primera, en el plano formal, deriva del carácter obligatorio de la educación primaria, que lleva a los Estados a querer controlar y asegurar que todo menor reciba educación, y este objetivo (de control) es más sencillo de lograr si se imparte en centros educativos. La segunda razón es de fondo; como se ha apuntado, la educación no se limita a transmitir simples conocimientos, sino que juega un papel esencial en la socialización e integración de las personas y evita la formación de grupos sociales que rechacen valores comunes o disientan de la universalidad de algunos derechos humanos. Esta segunda razón es la que ha llevado a los tribunales internacionales a avalar que los Estados puedan prohibir el *homeschooling* a partir de una edad, no porque vulnere algún aspecto del derecho a la

---

<sup>30</sup> Esta influencia parental no puede ser considerada como intromisión ilegítima en el libre desarrollo del menor cuando lo que se busca es su bien, incluso mediante imposiciones, pues la inmadurez podría llevar al menor a tomar decisiones que podrían ocasionarle un perjuicio grave e irreversible para su vida, para su integridad o, incluso, para disfrutar en el futuro de oportunidades de desarrollo. Esta es la razón por la que, incluso contra su voluntad, se le pueda obligar a recibir una educación adecuada hasta determinada edad, y nadie mejor para ello que sus propios padres, con la única limitación de salvaguardar el interés superior del menor.

<sup>31</sup> “Esta modalidad de educación supone asumir de forma íntegra la educación de los hijos, tanto en los aspectos de adquisición de conocimientos y habilidades, como en la transmisión de valores y principios, sin delegar ninguna de estas funciones en instituciones educativas”. López Sánchez, C., “Patria potestad y derecho a la educación: a propósito del *homeschooling*”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 21/1, 2013, p. 82.

educación, sino porque entienden que es lícito establecer garantías especiales para que todos los niños reciban una educación de calidad y socializadora, considerando que el modo más eficaz de lograrlo es imponer la educación institucional<sup>32</sup>.

Sin embargo, cada vez son más los Estados que admiten y regulan esta modalidad en su legislación interna, estableciendo los requisitos legales para poder optar por ella. Entre estos requisitos se encuentra la asunción expresa por los padres de determinadas obligaciones y el sometimiento a controles que aseguren el adecuado progreso de los niños en los objetivos propios de la educación. Esta creciente aceptación deriva del convencimiento de que el *homeschooling* responde, no a un rechazo de la educación institucional, sino a la preocupación de los padres por ofrecer a sus hijos algo mejor aún de lo que encuentran en la oferta educativa a la que tienen acceso<sup>33</sup>. De ahí que el Relator Especial sobre el derecho a la educación no se incline taxativamente por la educación institucionalizada, abriendo la puerta a otros modelos más familiares. En este sentido, afirma que, de conformidad con el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), “lo obligatorio es la enseñanza primaria, no la escolarización. Por tanto, la educación en el hogar puede considerarse una expresión de la libertad educativa”<sup>34</sup>, siempre que se garantice el derecho a la educación en todas sus dimensiones.

---

<sup>32</sup> Sobre la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, vid. Parody Navarro, J.A., “Sobre la práctica del *homeschooling* en España y la jurisprudencia europea”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 17/1, 2011, pp. 306-308.

<sup>33</sup> “En el caso del *homeschooling* los menores no están desamparados, sino todo lo contrario, ya que estas experiencias surgen del compromiso, no del abandono o la desidia. Es decir, el absentismo escolar sólo es castigado cuando supone dejadez por parte de los padres, pero no cuando es fruto de la preocupación y de la responsabilidad de la familia”. López Sánchez, C., op. cit., pp. 104-105.

<sup>34</sup> Informe A/HRC/47/32, *Derecho a la educación: las dimensiones culturales del derecho a la educación o el derecho a la educación como derecho cultural*, distribuido 16 de abril de 2021, § 61.

## 1.2. La escolarización institucionalizada

Constituye el complemento perfecto de la educación familiar, en particular por su carácter socializador e integrador. Además, la mayor parte de los padres no pueden garantizar todos los aspectos de la educación de los hijos, bien por falta de tiempo, de preparación o de recursos materiales. Precisan en este cometido la ayuda de la sociedad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) recogió la obligación de los Estados de garantizar a todos una “instrucción elemental y fundamental” obligatoria y gratuita<sup>35</sup>, reiterada por el PIDESC años después al exigir la garantía de una *enseñanza primaria* obligatoria y gratuita y una *enseñanza secundaria*, en sus diferentes formas, generalizada, accesible a todos y progresivamente gratuita<sup>36</sup>. Como es natural, la CDN es el texto más completo, obligando a los Estados, entre otras exigencias, a “implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos” (art. 28.1.a), “fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria” (art. 28.1.b)

---

<sup>35</sup> El art. 26.1 DUDH establece que “la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

<sup>36</sup> El art. 13.2 PIDESC detalla aún más este reconocimiento al afirmar que los Estados “reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

y “adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar” (art. 28.1.e).

Como se puede apreciar, los Instrumentos clasifican la educación institucional por etapas para imponer obligaciones escalonadas a los Estados, distinguiendo actualmente entre educación primaria, secundaria (general, técnica o profesional) y superior<sup>37</sup>.

La característica principal de la educación primaria es su *obligatoriedad* sin excepción, convirtiéndolo en un derecho-deber hasta el extremo de que “ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria”<sup>38</sup>. En segundo lugar, debe ser *gratuita*, adoptándose las medidas adecuadas para facilitar la gratuidad tanto en centros públicos como, en la medida de lo posible, en centros privados subvencionados que respondan a las ideas y creencias de los padres que los públicos no ofrezcan<sup>39</sup>. No obstante, la asistencia a centros educativos gratuitos es un derecho, no un deber, de modo que los padres pueden optar por escolarizar a sus hijos en centros no gratuitos haciéndose cargo de su coste.

A diferencia de la primaria, no se impone la obligatoriedad de la educación secundaria, pero sí su accesibilidad a todas las personas y su *progresiva* gratuidad en función de los medios con los que cuente cada Estado, bien con sistemas que contemplen la gratuidad total o el acceso a becas que faciliten la

---

<sup>37</sup> “Puesto que todos tienen el derecho de satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje, con arreglo a la Declaración Mundial, el derecho a la educación fundamental no se limita a los que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. El derecho a la educación fundamental se aplica a todos los que todavía no han satisfecho sus necesidades básicas de aprendizaje”. Comité DESC, Observación General n° 13, § 23.

<sup>38</sup> Comité DESC, Observación General n° 11, § 6; cf. también su Observación General n° 13, § 10.

<sup>39</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 11, § 7. Aunque no exija financiar los centros privados, la gratuidad que exigen los Instrumentos para la enseñanza primaria no está referida exclusivamente a los centros públicos, pues de lo contrario se estaría imponiendo una enseñanza pública obligatoria para las familias desfavorecidas, limitando así el derecho de los padres a elegir centro educativo para sus hijos.

incorporación de los grupos más vulnerables y de quienes carezcan de recursos<sup>40</sup>.

La enseñanza superior, por su parte, también debe ser accesible a todas las personas y progresivamente gratuita, pudiendo condicionarse la admisión en función de la capacidad personal<sup>41</sup>. Además, para que “responda a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales, es preciso que los planes de estudio sean flexibles y los sistemas de instrucción variados, con utilización incluso de la enseñanza a distancia”<sup>42</sup>.

Se exige a todos los sistemas de educación que esta sea de *calidad*, en especial la primaria, pues “la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño”<sup>43</sup>. En este sentido, la Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación hace hincapié en que la calidad debe ser un aspecto prioritario desde la educación infantil, pues “los primeros años de la vida humana son una época de considerable plasticidad y

---

<sup>40</sup> “El sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos”. Comité DESC, Observación General nº 13, § 26.

<sup>41</sup> Cf. Comité DESC, Observación General nº 13, § 19.

<sup>42</sup> Comité DESC, Observación General nº 13, § 18. Vid. más extensamente, Cotino Hueso, L., “La enseñanza digital en serio y el derecho a la educación en tiempos del coronavirus”, *Revista de Educación y Derecho*, nº 21, 2020, pp. 1-29.

<sup>43</sup> Comité DESC, Observación General nº 11, § 6. Para Scioscioli, “una educación de calidad exige alcanzar los objetivos fundamentales (...) vinculados con el respeto de la dignidad de la persona, los derechos humanos, la interculturalidad, la diversidad y los valores democráticos. A su vez dicha educación debe ser suficiente para permitir al individuo su desarrollo integral y autónomo como persona, para desempeñarse activamente en el ámbito económico y productivo y también para participar políticamente en su comunidad”. Scioscioli, S., “El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el Derecho internacional de los derechos humanos”, *Journal of Supranational Policies of Education*, nº 2, 2014, p. 13.

desarrollo del cerebro en la que se produce una cantidad extraordinaria de crecimiento físico, cognitivo, social y emocional que es esencial”<sup>44</sup>.

También son características comunes a todas las etapas de la educación institucional su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad<sup>45</sup>. La disponibilidad se traduce en la existencia de instituciones y programas de enseñanza suficientes para responder a las necesidades propias de cada Estado. La accesibilidad implica la adopción de medidas que impidan cualquier discriminación, en especial de los grupos más vulnerables, y facilitar los recursos materiales necesarios. La aceptabilidad implica que, tanto en la forma como en el fondo, la educación debe cuidar la calidad de los programas y métodos pedagógicos. Por último, la adaptabilidad exige “la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”<sup>46</sup>.

## 2. Naturaleza universal del derecho a la educación

Conforme al art. 26.1 de la DUDH (“toda persona tiene derecho a la educación”) y al art. 13.1 del PIDESC (“derecho de toda persona a la educación”) es reconocido de forma universal, con independencia de las circunstancias personales. Toda persona, menor o adulta, con recursos o sin ellos, etc., tiene derecho a recibirla. No entraña solamente un poder o facultad para hacer o no hacer en relación a su recepción, sino un poder para exigir a las autoridades

---

<sup>44</sup> Op. cit., p. 59.

<sup>45</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 13, § 6. Cf. Cotino Hueso, L., *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 168-238.

<sup>46</sup> Comité DESC, Observación General n° 13, § 6, d). Sobre estas características, cf. Fernández, A., “La educación como derecho. Evolución reciente desde una perspectiva supranacional”, *Revista Española de Educación Comparada*, n° 10, 2004, pp. 79-82; Scioscioli, S. op. cit., pp. 16-20, y, especialmente, Cotino Hueso, L., “Derecho a la educación”, cit., pp. 877-900.

públicas y a la sociedad unas prestaciones positivas que permitan alcanzar, al menos, la educación básica o fundamental.

La CDN, como es obvio, reconoce este derecho a los menores de un modo más explícito en su art. 28.1, exigiendo a los Estados una regulación adecuada para que se pueda ejercer “progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades”. Su *obligatoriedad* durante la mayor parte de la minoría de edad convierte este derecho en deber o, siendo más precisos, en un derecho no renunciable. Esta limitación a la autonomía personal del menor y de sus padres o tutores está más que justificada no sólo por el bien personal del niño, que verá ampliadas sus opciones en la vida, sino también por el bien común de la sociedad. Es precisamente este beneficio para la sociedad lo que justifica que sea esta –como beneficiada– la que deba asumir la financiación de la educación obligatoria.

La titularidad universal hace especialmente necesaria la eliminación de todo tipo de discriminación, pues, de lo contrario volveríamos a convertir la educación en un privilegio que perpetuaría brechas insalvables entre sectores sociales y desaparecería por completo la igualdad de oportunidades para todos<sup>47</sup>. El Instrumento más explícito sobre la prohibición de discriminación es la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*. Define en su art. 1.1 la discriminación como “toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por

---

<sup>47</sup> “Para que el derecho a la educación no sea un privilegio de unos cuantos, sino un auténtico derecho humano fundamental de todas las personas, debe existir una igualdad necesaria e irrenunciable tanto en su reconocimiento formal, como en las condiciones precisas para su realización efectiva, que los Poderes públicos deben asegurar y garantizar con las respectivas medidas negativas y positivas, tendentes a que este derecho sea una realidad para todos sus titulares”. De los Mozos, I.M., “Exigencias de la igualdad en la educación y legitimidad de especializaciones no discriminatorias”, *Persona y Derecho*, nº 50, 2004/1, p. 280.

finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”<sup>48</sup>.

Instrumentos posteriores, adoptados para proteger a grupos especialmente vulnerables, han recogido también de forma específica la prohibición de discriminación. La discriminación racial en el campo de la educación está prohibida por el art. 5.e.V de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIETFDR). Por razón de sexo la prohíbe de modo explícito el art. 10 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) al establecer que los Estados “adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”. Por razón de extranjería, la prohíbe el art. 30 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CIPD-TMF), reconociendo el derecho de los hijos de los trabajadores migratorios a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de acogida y prohibiendo la exclusión de acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o escuelas públicas por razones de una posible situación irregular del menor o de sus padres. El art. 24 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) exige que todo sistema educativo contemple la inclusión de los niños con discapacidad en todos los niveles de la enseñanza “a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad”<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> En el mismo sentido, el Comité DESC dedica varios párrafos a insistir en la necesidad de superar cualquier atisbo discriminatorio, salvo la discriminación positiva de los grupos vulnerables siempre que esté justificada. Cf. Observación General n° 13, §§ 31-32.

<sup>49</sup> La educación inclusiva, es decir, la incorporación de las personas con discapacidad al sistema educativo ordinario o general –y no a centros especiales- ha cobrado relevancia tras la aprobación en 2015 de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y la *Declaración de Incheon*, que exigen al Estado modificar el sistema educativo y dotarlo con los medios humanos y materiales necesarios para hacerlo realidad. Habrá situaciones en las que serán precisos los centros especiales, pero su existencia no podrá servir de excusa a los Estados para

La prohibición de discriminación, además de ser recordada en las últimas resoluciones del CDH sobre el derecho a la educación<sup>50</sup>, ha sido objeto también de propuestas concretas en los recientes Informes del Relator Especial sobre el derecho a la educación, por ejemplo, en relación con los migrantes<sup>51</sup>, con los grupos vulnerables sin acceso a los medios digitales<sup>52</sup>, con la primera infancia<sup>53</sup>, con las personas con discapacidad<sup>54</sup>, etc.

### 3. Qué deben garantizar los poderes públicos

Como se ha venido afirmando, la educación no se puede limitar a la transmisión de conocimientos científicos o culturales. Si la DUDH ya se pronunciaba en este sentido<sup>55</sup>, el art. 13.1 PIDESC se pronunció de forma más clara

---

ignorar la educación inclusiva en el sistema ordinario. La Asamblea General ha insistido recientemente en esta obligación en su Resolución A/RES/77/268, cit., p. 2. Vid. también Montánchez Torres, M., “La educación como derecho en los tratados internacionales: Una lectura desde la educación inclusiva”, *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 8, n° 2, 2015, pp. 243-265, y Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación, *Reimaginar juntos nuestros futuros*, cit., p. 55.

<sup>50</sup> Vid., por ejemplo, Resoluciones del CDH A/HRC/RES/47/6, cit., § 7, y A/HRC/RES/53/7, cit., § 7.

<sup>51</sup> Vid. Informe A/76/158, *Derecho a la educación de los migrantes*, distribuido 16 de julio de 2021.

<sup>52</sup> Vid. Informe A/HRC/50/32, *Repercusiones de la digitalización de la educación en el derecho a la educación*, distribuido 19 de abril de 2022.

<sup>53</sup> Vid. Informe A/77/324, *Derecho a la educación*, distribuido 2 de septiembre de 2022.

<sup>54</sup> Vid. Informe A/HRC/35/27, *Afianzar el derecho a la educación: avances y obstáculos críticos*, distribuido 27 de junio de 2023, §§ 44-46.

<sup>55</sup> El art. 26.2 DUDH es muy claro al afirmar que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. El artículo 5.1.a) de la

al establecer que “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. (...) La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”<sup>56</sup>.

Este fin principal de la educación se concreta aún más en la CDN al exponer los objetivos principales de este derecho en el caso del menor, añadiendo matices que lo enriquecen. Así, afirma que “deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar 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 que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una 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) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural” (art. 29.1 CDN). Al comentar este art. 29, el Comité DN afirma que la educación debe preparar a todos los niños para la vida cotidiana y el ejercicio de los derechos humanos de acuerdo con los valores adecuados, “es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su

---

*Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* reprodujo el texto casi literalmente años más tarde.

<sup>56</sup> Cf. también Comité DESC, Observación General n° 13, § 4, y Comité DN, Observación General n° 1, § 1 y, especialmente, §§ 15-16.

personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad”<sup>57</sup>.

Desde este punto de partida, no resulta extraño que el Relator Especial sobre el derecho a la educación haya puesto el acento en proponer un concepto de educación más expansivo, no limitado a la adquisición de conocimientos científicos, sino que lo concreta en el acceso de toda persona “a los recursos culturales necesarios para desarrollar libremente su proceso de definición de la identidad, tener relaciones dignas de reconocimiento mutuo a lo largo de su vida y afrontar los desafíos cruciales a los que se enfrenta nuestro mundo”<sup>58</sup>.

Para el Comité DESC, los Estados tienen la triple obligación de respetar, proteger y dar cumplimiento a todo lo anterior como objeto del derecho a la educación<sup>59</sup>. Su primera y más inmediata obligación es la de garantizar con medidas claras y concretas el ejercicio pleno del derecho<sup>60</sup>, priorizando la

---

<sup>57</sup> Comité DN, Observación General nº 1, § 2. Como afirma Pérez Berrio, “la educación se refiere a todos aquellos elementos que son vitales para el desarrollo de la personalidad del niño o niña, aquello que contribuya a su madurez, a la formación de una conciencia crítica, a crear valores de responsabilidad, honestidad y dedicación al trabajo que lo hagan capaz de ejercer más adelante con profesionalidad y calidad su propio trabajo, haciendo de ellos y de ellas mejores personas”. Op. cit., p. 46.

<sup>58</sup> Informe A/HRC/47/32, cit., § 3.

<sup>59</sup> Cf. Comité DESC, Observación General nº 13, § 46. Concreta en los §§ siguientes que “la obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia” (§ 47). Esta obligación de facilitar varía según se trate de educación primaria, secundaria o superior (§ 48). Cf. también Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación, *Reimaginar juntos nuestros futuros*, cit., p. 113.

<sup>60</sup> Cf. Comité DESC, Observación General nº 13, § 43.

enseñanza primaria gratuita y obligatoria<sup>61</sup>. Además recoge obligaciones más concretas como la de velar por que los planes de estudio estén enfocados a alcanzar los objetivos de la educación recogidos en el art. 13.1 PIDESC<sup>62</sup>, garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación<sup>63</sup>, lograr que el sistema de becas favorezca realmente a los más desfavorecidos<sup>64</sup>, establecer normas mínimas que garanticen el respeto hacia las exigencias del PIDESC y controlar que los centros privados las cumplan<sup>65</sup>, impedir la discriminación en el acceso a las instituciones y programas públicos de enseñanza y velar por la libre elección de la educación, etc.<sup>66</sup> Además, si por alguna dificultad sobrevenida, el Estado tuviera que adoptar una medida regresiva, deberá justificar y demostrar que, consideradas todas las alternativas, no ha sido posible aplicar una solución menos restrictiva para afrontarla<sup>67</sup>.

La dimensión prestacional del derecho a la educación básica gratuita obliga a todos los Estados sin excepción, pero no siempre resulta sencillo encontrar los medios para hacerla realidad, de ahí que el Comité DESC aluda, por un lado, al carácter progresivo de las metas que deban alcanzarse y, por

---

<sup>61</sup> Comité DESC, Observación General n° 13, § 51. También deberán adoptar medidas “para implantar la enseñanza secundaria, superior y fundamental para todos en su jurisdicción” (§ 52).

<sup>62</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 13, § 49. Acertadamente afirma Cotino que “satisfacer la dimensión prestacional del derecho a la educación puede implicar adoptar normas de organización y procedimientos que permitan programar, crear, ordenar, controlar y financiar un sistema público educativo (...) Ahora bien, (...) el derecho subjetivo no es, en principio, a la acción normativa en sí, sino que esta persiga (y logre efectivamente) el bien objeto del derecho: la educación”. Cotino Hueso, L., “Derecho a la educación”, cit., p. 863.

<sup>63</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 13, § 50.

<sup>64</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 13, § 53.

<sup>65</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 13, § 54.

<sup>66</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 13, § 57.

<sup>67</sup> Cf. Comité DESC, Observación General n° 13, § 45.

otro, a la obligación de solicitar la cooperación internacional en caso de no contar con recursos suficientes para hacerlo efectivo en un tiempo razonable<sup>68</sup>. En este sentido, es muy explícito también en su Observación General n° 11 al afirmar que todo Estado está obligado a adoptar un plan detallado de acción para la implantación de la educación primaria obligatoria y gratuita, de modo que ninguno podrá “eludir la obligación inequívoca de adoptar un plan de acción alegando que no dispone de los recursos necesarios”<sup>69</sup>. Si fuera este el caso, estará obligado a recurrir a la cooperación internacional.

También el CDH ha instado en sus Resoluciones desde 2008 a “hacer plenamente efectivo el derecho a la educación”, “garantizar una educación de calidad, inclusiva, equitativa y no discriminatoria”, “invertir en la enseñanza pública hasta el máximo de los recursos disponibles” y “promover su justiciabilidad”. En algunas de ellas trata aspectos concretos merecedores de atención especial, como la educación de las personas privadas de libertad<sup>70</sup>, de los

---

<sup>68</sup> Además, estará obligado a informar periódicamente de los niveles alcanzados. Cf. Comité DESC, Observación General n° 11, §§ 8 y 10. Para Scioscioli, “si bien el Estado puede no ser necesariamente el único que brinde educación, el derecho internacional de los derechos humanos lo obliga a ser un actor activo en la prestación y/o control de la educación. Los Estados quedan obligados a asegurar de manera inmediata la educación primaria gratuita y obligatoria, o a elaborar un plan y buscar ayuda internacional para cumplir con esa obligación tan rápido como sea posible”. Scioscioli, S., “La educación en el Derecho internacional y los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos”, *Democracia y Derechos*, Año 2, n° 4, 2013, p. 43.

<sup>69</sup> Comité DESC, Observación General n° 11, § 9. Afirma a continuación que “si pudiera eludirse la obligación de este modo, no se justificaría el requisito singular contenido en el artículo 14 [PIDESC] que, prácticamente por definición, se aplica a las situaciones que se caracterizan por la insuficiencia de recursos financieros”. Dada la importancia de la educación y la posible escasez de recursos de algunos Estados, es lógico que el art. 28.3 CDN establezca que “los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación” para alcanzar los objetivos mínimos.

<sup>70</sup> Resolución A/HRC/RES/11/6, de 17 de junio de 2009.

migrantes, refugiados, asilados o desplazados internos<sup>71</sup>, de personas en situación de desigualdad social o económica persistente<sup>72</sup>, la calidad de la enseñanza<sup>73</sup>, la justiciabilidad y protección efectiva del derecho a la educación<sup>74</sup>, los sistemas de evaluación de conocimientos<sup>75</sup>, la reglamentación y supervisión de los sistemas educativos tanto en centros públicos como privados<sup>76</sup>, el acceso a la educación sin discriminación<sup>77</sup>, etc. El problema de estas resoluciones es que carecen de carácter vinculante y suelen ser ignoradas por los Estados.

Todas estas obligaciones han sido recordadas por el Relator Especial sobre el derecho a la educación en sus recientes informes, especialmente en el de 2023, en el que dedica un extenso apartado a las obligaciones de los Estados. Entre ellas, la mayor atención está dirigida a la financiación por tratarse de un bien público y al reconocimiento de la justiciabilidad del derecho. En este sentido, recuerda que los Estados están obligados en virtud de los Instrumentos a proporcionar de forma progresiva una educación pública, gratuita y de calidad para todos “incluida la plena utilización del máximo de los recursos de que dispongan”<sup>78</sup>. Para evitar la excusa de haber agotado los recursos

---

<sup>71</sup> Resolución A/HRC/RES/15/4, de 29 de septiembre de 2010. Obligación recordada en su Resolución A/HRC/RES/53/7, cit., § 17.

<sup>72</sup> Resolución A/HRC/RES/17/3, de 16 de junio de 2011.

<sup>73</sup> Resolución A/HRC/RES/20/7, de 5 de julio de 2012.

<sup>74</sup> Resolución A/HRC/RES/23/4, de 13 de junio de 2013, Resolución A/HRC/RES/29/7, de 2 de julio de 2015, y Resolución A/HRC/RES/38/9, de 5 de julio de 2018.

<sup>75</sup> Resolución A/HRC/RES/26/17, de 26 de junio de 2014.

<sup>76</sup> Resolución A/HRC/RES/32/22, de 1 de julio de 2016, y Resolución A/HRC/RES/41/16, de 11 de julio de 2019. Obligación recordada en su Resolución A/HRC/RES/53/7, cit., § 4.

<sup>77</sup> Resolución A/HRC/RES/35/2, de 22 de junio de 2017. Obligación recordada en su Resolución A/HRC/RES/47/6, cit., § 7.

<sup>78</sup> Informe A/HRC/35/27, cit., § 67. Más adelante, en § 73, reitera que “la financiación de la educación es una obligación legal en virtud del derecho internacional”.

disponibles por parte de los Estados incumplidores, excusa fácil y generalizada, el Relator exige el reconocimiento del carácter justiciable de este derecho en las Constituciones y leyes internas<sup>79</sup>, de modo que los ciudadanos puedan acudir a los tribunales para exigir la garantía de su ejercicio, así como haber acudido a la ya mencionada ayuda y cooperación internacional cuando el Estado carezca de recursos suficientes para garantizar un nivel mínimo de educación<sup>80</sup>. Junto a la perspectiva económica, recuerda también la importancia de adoptar medidas legislativas que garanticen el ejercicio del derecho a la educación de calidad tanto en los centros públicos como privados, pues “en virtud de su obligación de proteger, los Estados deben establecer unas normas educativas mínimas y velar por que sean aplicadas por las instituciones educativas públicas y privadas de tal modo que se garanticen el derecho a la educación, los derechos del niño y las libertades educativas”<sup>81</sup>.

#### **4. Del derecho a la educación al derecho de los padres a educar a sus hijos**

El derecho de los hijos a la educación se corresponde con el derecho-deber inalienable de los padres de ofrecerles una educación doméstica durante los primeros años y de velar posteriormente por su educación institucional<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Cf. Informe A/HRC/35/27, cit., §§ 68-69.

<sup>80</sup> Informe A/HRC/35/27, cit., § 67.

<sup>81</sup> Informe A/HRC/35/27, cit., § 82.

<sup>82</sup> “La educación de los hijos e hijas forma parte de los deberes naturales que todo progenitor debería estar dispuesto a cumplir por el solo hecho de la procreación. Además, es la forma más propia como la familia cumple con su función socializadora, formando a los niños y niñas para hacer de ellos y ellas personas útiles para la sociedad. La legislación al reconocer esta facultad de los progenitores está protegiendo el derecho de la niñez a ser educados y formados, y el deber de los padres y madres de cumplir con su misión de formadores y orientadores”. Pérez Berrio, op. cit., p. 46. Cf. También Escrivá Ivars, J.J., “La importancia de la educación en familia para el desarrollo integral del menor”, en Briones Martínez, I.M.

Constituye uno de los derechos más importantes en el ámbito familiar, correspondiendo al Estado la obligación subsidiaria de hacerlo o determinar quién debe hacerlo cuando concurra alguna dificultad que impida a los padres ejercer su derecho.

El art. 26.3 de la DUDH establece que “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Esta fórmula general de reconocimiento del derecho fue concretada y completada por los Pactos Internacionales, en los que desaparecía la consideración de derecho preferente para atribuir esta facultad exclusivamente a los padres. Así, el art. 13.3 PIDESC establece que los Estados “se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza. No garantiza simplemente la libertad de los padres sobre el modo de educar a sus hijos, sino, sobre todo, que el desarrollo personal de los hijos en las etapas de mayor fragilidad esté dotado de coherencia, sin contradicciones entre la formación recibida en la escuela y las convicciones y valores comunicados y vividos en el seno de la familia. Tan importante es esta libertad de los padres que los Estados deben adoptar cuantas medidas sean necesarias para facilitarla en todas sus manifestaciones (elección del centro educativo, elegir método pedagógico, etc.)<sup>83</sup>.

---

(coord.), *Educación en familia: Ampliando derechos educativos y de conciencia*. Dykinson, Madrid, 2014, pp. 29-35.

<sup>83</sup> “Este derecho de los padres a educar a sus hijos con arreglo a sus propias convicciones religiosas o ideológicas es un verdadero derecho de los padres y no del hijo (...) En su dimensión de derecho se ejercita siempre frente al Estado, nunca frente a los hijos, respecto a los cuales se trataría de un auténtico deber fundamental traducido en la necesidad de ejercitarlo teniendo siempre en cuenta su interés. Esta concepción, a nuestro juicio, es la única que permite conciliar el derecho de los padres a educar a sus hijos con arreglo a sus convicciones religiosas o ideológicas, con el derecho a la educación y libertad religiosa e ideológica del menor, en cuanto sujeto pleno de derechos fundamentales”. Asensio Sánchez, M.A., “La patria potestad y la educación religiosa de los hijos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n° 17/1, 2011, pp. 24-25.

#### 4.1. Centros educativos y libertad de elección

Afirma la Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación que “las escuelas deben ser sitios protegidos dado que promueven la inclusión, la equidad y el bienestar individual y colectivo, y tienen que repensarse para promover la transformación del mundo hacia futuros más justos, equitativos y sostenibles”<sup>84</sup>, de modo que, “si no existieran, tendríamos que inventarlas”<sup>85</sup>. No se refiere exclusivamente a la escuela pública, sino también a la privada, pues, como sostiene el Relator Especial sobre el derecho a la educación, este derecho exige “la promoción de la diversidad del panorama educativo”, por lo que los Estados están obligados a permitir “un cierto grado de autonomía de las instituciones de enseñanza, dispuestas a poner en marcha un proyecto educativo que pueda orientarse hacia referencias culturales específicas, incluso religiosas o pedagógicas”<sup>86</sup>. En este sentido, el art. 13.3 PIDESC establece la obligación del Estado de garantizar el derecho de los padres a elegir entre las diferentes escuelas públicas y escuelas distintas a las creadas por las autoridades públicas<sup>87</sup>.

También el art. 5.1.b) de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* exige al Estado garantizar la

---

<sup>84</sup> *Los futuros de la Educación*, cit., p. 98.

<sup>85</sup> *Los futuros de la Educación*, cit., p. 107.

<sup>86</sup> Informe A/HRC/47/32, cit., § 80. En el mismo sentido se ha pronunciado el CDH al alentar a los Estados a promover “la diversidad en el panorama educativo, a que desarrollen una gobernanza participativa de los sistemas educativos y a que permitan un grado adecuado de descentralización y autonomía de las instituciones educativas para poner en marcha proyectos que respondan a las necesidades educativas del alumnado con referencias culturales específicas”. Resolución A/HRC/47/6, cit., § 18.

<sup>87</sup> En este punto insiste el Comité DESC en la Observación General n° 13, § 29: “El segundo elemento del párrafo 3 del artículo 13 es la libertad de los padres y tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe”.

libertad de los padres para elegir “establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos”, siempre que en ellos se “respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes”<sup>88</sup>.

Ambos Instrumentos reconocen de forma precisa el derecho de los padres a elegir entre un centro público o privado que se ajuste a la regulación interna del Estado, y, a su vez, entre los diferentes tipos de centros públicos y privados, ya que éstos pueden distinguirse por ofrecer contenidos parcialmente diferentes, metodologías educativas singulares, idiomas vehiculares distintos, etc. Por tanto, la elección del centro puede responder a razones filosóficas, idiomáticas, metodológicas, etc., además de religiosas o morales<sup>89</sup>.

Esto requiere que el Estado no sólo no dificulte la creación de centros educativos alternativos a los públicos, sino que debería dotar de cierta flexibilidad al sistema para que también los centros públicos pudieran ofrecer modelos alternativos acordes a las convicciones de los padres y a las necesidades particulares de los hijos sin necesidad de que estos tengan que acudir a un centro privado, que únicamente serían accesibles a los grupos con mayores recursos. En la medida en que se amplíe la oferta de modelos educativos, tanto en los centros públicos como privados, más real y eficaz será el derecho de los padres a elegir la educación de los hijos<sup>90</sup>. Por el contrario, la imposición

---

<sup>88</sup> Afirma Scioscioli que “otra de las obligaciones que asumen los Estados mayormente en materia educativa refiere a la libertad de enseñanza, plasmada en el reconocimiento de la posibilidad de un sistema educativo mixto (público y privado) y el derecho de los padres sobre la formación de sus hijos (...), protegiendo de este modo el pluralismo en la educación y evitando el monopolio estatal en el sistema educativo”. Scioscioli, S., “La educación en el Derecho internacional...”, cit., pp. 43-44.

<sup>89</sup> “La libertad de enseñanza no se limita a la elección de la formación moral y religiosa, sino que debe ampliarse a la metodología, disciplinas optativas, especialidades y profesorado”. López de Goicoechea, J., “Educación y valores en el marco europeo”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 17/1, 2011, p. 232.

<sup>90</sup> Sobre este aspecto se ha pronunciado el Relato Especial sobre la educación en su informe provisional A/HRC/56/58, *Libertad académica*, distribuido el 25 de abril de 2024.

de un único modelo de educación pública, o bien busca el adoctrinamiento a través del control absoluto sobre la enseñanza, o sólo trata de conseguir una igualdad ficticia, sacrificando el desarrollo personal de los niños de acuerdo con su diversidad y sus capacidades.

Por ello, el Relator Especial sobre el derecho a la educación promueve la diversidad de centros, públicos y privados, que amplíen la oferta para enriquecer la sociedad y evitar el adoctrinamiento. Aunque se inclina por una educación pública de calidad, no descarta la financiación de centros privados con recursos públicos para ampliar una oferta que responda realmente a lo que demandan los padres<sup>91</sup>, pues, cuando el Estado ofrece como única opción el sistema público, puede convertirse en “máquinas de asimilación, orientadas a objetivos tan reduccionistas como la obediencia ciega a las reglas, las normas y los valores morales de la sociedad”<sup>92</sup>, sin cabida a otras opciones protegidas por los Instrumentos internacionales.

#### *4.2. Libertad de los padres para elegir la educación religiosa*

Los artículos 13.3 PIDESC y 18.2 PIDCP reconocen el derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos, de acuerdo con sus propias convicciones<sup>93</sup>. Si el primero de ellos atribuye a los padres el derecho de poder elegir “que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”<sup>94</sup>, el art. 18.2 PIDCP

---

<sup>91</sup> “Los Estados deben dar prioridad a la financiación de una educación pública gratuita y de alta calidad y asegurarse de que sea verdaderamente inclusiva. Aunque el Estado no está obligado a financiar escuelas privadas, la protección y promoción de la diversidad cultural, y en particular las protecciones debidas a las minorías, respaldan firmemente ese tipo de medidas”. Informe A/HRC/35/27, cit., § 80.

<sup>92</sup> Informe A/HRC/47/32, cit., § 9.

<sup>93</sup> En igual sentido, cf. art. 12.4 CIPDTMF y Comité DESC, Observación General n° 13, § 28.

<sup>94</sup> Así lo recuerda a los Estados el Relator Especial sobre el derecho a la educación, para quien el art. 13 PIDESC “reconoce la libertad de los padres para garantizar la educación

recoge el compromiso de los Estados de “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”. Este derecho-libertad no se reduce a poder transmitir libremente sus convicciones en el ámbito familiar, sino también a que reciban tal formación en los centros de enseñanza sin injerencias del Estado en este ámbito personal<sup>95</sup>. El derecho de los padres a formar a sus hijos conforme a sus propias convicciones y elegir su educación no es un mero ejercicio de representación sino un verdadero derecho-deber, que cesa y se transforma en deber de cooperación o asesoramiento en el momento en el que los hijos alcanzan la capacidad suficiente para hacerse cargo de sí mismos en este terreno tan personal<sup>96</sup>.

En el mismo sentido, el artículo 5.1.b) de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* establece que el Estado debe respetar la libertad de los padres “de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la

---

moral y religiosa de sus hijos que esté de acuerdo con sus propias convicciones y para escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, así como la libertad de establecer y dirigir instituciones de enseñanza”. Informe A/HRC/47/32, cit., § 24. A continuación afirma que “estas libertades son importantes porque posibilitan la diversidad en el panorama educativo y pueden promover la plena efectividad del derecho a la educación en un marco de respeto de la diversidad cultural y los derechos culturales de los alumnos. No obstante, los sistemas educativos públicos no pueden delegar por completo esta tarea en las instituciones privadas, y estas dimensiones se deben integrar”.

<sup>95</sup> “No se impide a los Estados difundir, a través de la enseñanza o la educación, informaciones o conocimientos que tengan, directamente o no, un carácter religioso o filosófico, pero sí exige que las informaciones o conocimientos que figuren en el programa de estudios sean difundidas de manera objetiva, crítica y pluralista. Se prohíbe, en consecuencia, al Estado perseguir una *finalidad de adoctrinamiento* que pueda ser considerada no respetuosa con las convicciones religiosas y filosóficas de los padres”. Souto Galván, B., “El derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n° 17/1, 2011, p. 257.

<sup>96</sup> Vid. también Souto Galván, B., “La libertad de creencias y el interés superior del menor”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n° 28, 2016, pp. 191-220.

educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones”. No sólo reconoce la legitimidad de la enseñanza religiosa en centros privados, sino también en los públicos, siempre que se lleve a cabo con las garantías de no obligar “a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones”<sup>97</sup> y, si esto se pudiera producir, estipular “exenciones no discriminatorias o alternativas que se adapten a los deseos de los padres y tutores”<sup>98</sup>. Así, pues, se reconoce la legitimidad-obligación de impartir, tanto en centros públicos como privados, docencia religiosa y moral, siempre que haya sido aceptada voluntariamente por los padres para sus hijos, con la única limitación, como condición general, de que la religión enseñada no sugiera o inste, por sus contenidos o por la forma, a vulnerar los derechos humanos reconocidos en los Instrumentos de derechos humanos, lo que sería contrario *per se* al objeto del derecho a la educación<sup>99</sup>.

Esta obligación prestacional de los Estados de impartir enseñanza religiosa en los centros públicos dependerá de su legislación interna, que no podrá prohibir su impartición en los centros privados. No lo puede prohibir porque es una manifestación concreta del derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral elegida mientras perdure la minoría de

---

<sup>97</sup> Artículo 5.1.b) de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*.

<sup>98</sup> Comité DESC, Observación General n° 13, § 28. Estas exenciones son exigidas también por el Comité DCP al comentar el art. 18 PIDCP en su Observación General n° 22, § 6, donde afirma que los padres pueden pedir para sus hijos la enseñanza de religión en los colegios: “El Comité señala que la educación obligatoria que incluya el adoctrinamiento en una religión o unas creencias particulares es incompatible con el párrafo 4 del artículo 18, a menos que se hayan previsto exenciones y posibilidades que estén de acuerdo con los deseos de los padres o tutores”.

<sup>99</sup> En este sentido se pronuncia el Relator Especial sobre el derecho a la educación al recordar a los Estados que tienen la obligación de reconocer y respetar “La libertad de los padres de asegurar la educación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones, y de elegir para ellos centros distintos a los públicos, pero conformes con las normas mínimas prescritas por el Estado, que también deben respetar los derechos humanos”. Informe A/HRC/47/32, cit., § 79, f).

edad, derecho que cesará cuando los hijos alcancen la madurez suficiente para ejercer por sí mismos su libertad de dejar de ser instruidos en esa religión, en la que ellos elijan o en ninguna<sup>100</sup>.

## 5. Derecho a crear y dirigir centros educativos

Junto al reconocimiento del derecho a la educación, el artículo 13.4 PIDESC establece que “nada de lo dispuesto en este 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 prescriba el Estado”<sup>101</sup>. Al precisar su alcance, el Comité DESC afirma que “todos, incluso los no nacionales, tienen la libertad de establecer y dirigir instituciones de enseñanza. La libertad se aplica también a las *entidades*, es decir, personas jurídicas o instituciones, y comprende el derecho a establecer y dirigir todo tipo de instituciones de enseñanza, incluidas guarderías, universidades e instituciones de educación de adultos”<sup>102</sup>. No obstante, se advierte la preocupación por la creación de centros privados promovidos con un único fin mercantil,

---

<sup>100</sup> Gaspar Lera, S., “El derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones: patria potestad y autonomía del menor”, *Derecho Privado y Constitución*, nº 24, 2010, p. 346.

<sup>101</sup> En una línea muy similar se pronuncia la CDN al establecer en su artículo 29.2 que “nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, 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 que prescriba el Estado”. “Estas normas mínimas pueden referirse a cuestiones como la admisión, los planes de estudio y el reconocimiento de certificados”. Comité DESC, Observación General nº 13, § 29.

<sup>102</sup> Comité DESC, Observación General nº 13, § 30.

despreocupados del objetivo principal de la educación, de ahí que se pida a los Estados que velen por el cumplimiento de las normas establecidas<sup>103</sup>.

De forma clara y reiterada, los Instrumentos internacionales consagran el derecho de toda persona, física o jurídica, nacional o extranjera, a crear y dirigir instituciones educativas de todos los niveles y para personas de todas las edades<sup>104</sup>. No se trata de un derecho absoluto, de ahí que los artículos citados establezcan como limitaciones el respeto a los principios enunciados en los propios Instrumentos y el cumplimiento de las normas estatales, que, a su vez, deberán respetar esos mismos principios al establecer la regulación y garantizar el contenido esencial del derecho en cuestión. Esta es la mayor dificultad que encuentran los centros privados de educación, las limitaciones a través de la legislación de los Estados que, infringiendo los Tratados internacionales, entorpecen y limitan la actividad de los centros privados para favorecer a los públicos, en lugar de mejorar la calidad de estos para hacerlos más atractivos a los padres<sup>105</sup>.

La *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* recogió de forma explícita en su artículo 2.2 la libertad para crear, junto a los centros públicos, otros de carácter privado, con impartición o no de enseñanza religiosa, con modelos de educación mixta o diferenciada, con elección de la lengua vehicular, etc., impidiendo así la posible

---

<sup>103</sup> Es una preocupación manifestada también por el CDH en su Resolución A/HRC/RES/41/16, de 11 de julio de 2019.

<sup>104</sup> En este sentido se pronuncia el Relator Especial sobre el derecho a la educación al recordar la obligación de los Estados de reconocer y respetar “La libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los objetivos del derecho a la educación y las normas mínimas que prescriba el Estado”. Informe A/HRC/47/32, cit., § 79, g).

<sup>105</sup> Vid. un magnífico estudio sobre la influencia positiva de la libertad educativa y de la mejora que aportan los centros privados en Sanz-Magallón Rezusta, G., Zurga Cumare, O.I., *La libertad de educación en el mundo: análisis de sus factores potenciadores y su relación con el desempeño educativo y la distribución de la renta*. CEU Ediciones, Madrid, Colección Educación y Familia, Informe 01, noviembre de 2023.

extralimitación de los Estados en sus competencias con la pretensión de monopolizar la educación basándose en razones ideológicas.

Establece la citada Convención en su artículo 2.2.c que no podrá prohibirse, argumentando discriminación, la creación de centros privados de enseñanza cuando su única finalidad sea la de “añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad” y se imparta en ellos una enseñanza ajustada a las normas aprobadas por las autoridades competentes<sup>106</sup>. Tampoco son discriminatorios, según el artículo 2.2.b de la Convención, los centros creados “por motivos de orden religioso o lingüístico (...) que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, si la participación en esos sistemas o la asistencia a estos establecimientos es facultativa y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas”.

Por último, el artículo 2.2.a de esta Convención rechaza también de forma explícita que la enseñanza diferenciada sea discriminatoria, reconociendo la legitimidad de centros o sistemas “separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente cualificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes”<sup>107</sup>. Así, pues, es legítimo el modelo de enseñanza con separación de niños y niñas cuando responda a un fin instrumental de carácter pedagógico que no origine discriminación, sino que persiga la optimización de las potencialidades de cada uno de los sexos para alcanzar los objetivos de la educación. Tales objetivos son alcanzables tanto

---

<sup>106</sup> Reiterado íntegramente por el Comité DESC en la Observación General n° 13, nota 15.

<sup>107</sup> También en la Observación General n° 13, § 33 afirmarí el Comité DESC que “en algunas circunstancias, se considerará que la existencia de sistemas o instituciones de enseñanza separados para los grupos definidos por las categorías a que se refiere el párrafo 2 del artículo 2 no constituyen una violación del Pacto. A este respecto, el Comité ratifica el artículo 2 de la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza”.

con modelos de educación mixta como de educación diferenciada, que deberán contemplar en sus programas medidas positivas encaminadas a su consecución<sup>108</sup>.

El art. 10 CEDAW, aun inclinándose por el modelo de educación mixta, admite la legitimidad de “otros modelos que contribuyan a lograr este objetivo [la educación de calidad]”<sup>109</sup>. Ni impone la educación mixta ni prohíbe la educación diferenciada, sino que prohíbe la desigualdad arbitraria entre niños y niñas en el ámbito de la educación y la enseñanza enfocada a crear estereotipos por razón del sexo. Para asegurar que no se produzcan situaciones de discriminación, se exige como requisito ofrecer una alternativa equivalente para el otro sexo con personal docente cualificado<sup>110</sup>, instalaciones y medios de igual calidad y que permitan seguir los mismos programas o equivalentes a los ofrecidos por el centro de educación diferenciada<sup>111</sup>. Si estos requisitos se cumplen, lo discriminatorio sería impedir la creación de centros de educación diferenciada o su exclusión del acceso a las subvenciones

---

<sup>108</sup> Cf. Cotino Hueso, L., “Derecho a la educación”, cit., pp. 910-911. Vid. evolución regulatoria y éxito del modelo diferenciado en EEUU en Calvo Charro, M., “Los colegios diferenciados por sexos en Estados Unidos: constitucionalidad y actualidad de una tendencia imparable”, *Revista de Derecho Político*, n° 86, 2013, pp. 159-194.

<sup>109</sup> Exige el citado artículo la adopción de medidas para eliminar la discriminación de la mujer, en concreto, asegurando “b) acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad; c) la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo”.

<sup>110</sup> Sobre la cualificación de los docentes, vid. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación A/78/364, *Derecho a la educación (los derechos del personal docente)*, distribuido 19 de septiembre de 2023, y Comisión Internacional sobre Los futuros de la Educación, *Reimaginar juntos nuestros futuros*, cit., pp. 23 y 84-96.

<sup>111</sup> En el mismo sentido se pronuncia el Comité CEDAW en su Recomendación General n° 36, §§ 60 y 63, en los que reconoce la legitimidad de la educación diferenciada por sexo cuando se ofrezca la misma gama de materias a niños y niñas y se combatan los tradicionales estereotipos de género.

públicas en un régimen de igualdad con los demás modelos educativos<sup>112</sup>. Al tratarse de un modelo pedagógico más, ni se puede exigir al Estado que lo incluya en su oferta pública, ni el Estado puede hacerlo obligatorio, pero tampoco puede prohibirlo e imponer el modelo mixto para todos menoscabando el derecho de los padres a elegir o crear centros con este modelo.

En cuanto a la financiación de los centros, como ya hemos advertido, afirma el Comité DESC que ningún Estado tiene la obligación de financiar los centros privados, “pero si un Estado decide hacer contribuciones financieras a instituciones de enseñanza privada, debe hacerlo sin discriminación”<sup>113</sup>. Es decir, el Estado no sólo no puede prohibir los centros privados, sino que incurriría él mismo en trato discriminatorio si negara la financiación pública a alguno de ellos basándose en motivos arbitrarios e ideológicos<sup>114</sup>.

## 6. La jurisprudencia de los Comités de Naciones Unidas

Los Comités previstos en los Instrumentos internacionales tienen, entre otras, la facultad de recibir comunicaciones individuales por vulneración de los derechos reconocidos en el Instrumento o Protocolo Facultativo que los creó. De este modo, los ciudadanos pueden denunciar a título personal o en representación de otras personas los incumplimientos de las obligaciones asumidas por los Estados. Se trata de un procedimiento cuasi judicial que puede

---

<sup>112</sup> Vid. Mijancos, L., “El derecho a la educación diferenciada no debe ser privativo de las rentas más altas”, en B. Verdera Izquierdo, *El principio de igualdad ante el derecho privado: una visión multidisciplinar*. Dykinson, Madrid 2013, pp. 113-140.

<sup>113</sup> Comité DESC, Observación General nº 13, § 54.

<sup>114</sup> No sólo se discriminaría a los centros, sino también a potenciales usuarios de recursos escasos que no podrían acceder a ellos por falta de financiación, cuando “la financiación pública de los centros no estatales es la mejor forma que tiene la Administración de garantizar la igualdad de oportunidades educativas, la movilidad social, y una mayor equidistribución de la renta”. Sanz-Magallón Rezusta, G., Zurga Cumare, O.I., op. cit., p. 50. Los autores consideran “demostrado que la competencia que los centros no estatales ejercen sobre los públicos tiene capacidad para fomentar mejoras en la calidad, con la consecuencia última de conseguir un mayor rendimiento educativo”. Op. cit., p. 51.

finalizar en un dictamen del Comité que declare la vulneración o no del derecho en cuestión<sup>115</sup>.

Hasta hace pocos años, las denuncias ante los Comités por vulneración del derecho a la educación eran prácticamente inexistentes. Las presuntas víctimas preferían acudir, por ejemplo, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos o a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, comenzamos a encontrar en los últimos años un cambio de rumbo hacia las denuncias ante los Comités por vulneración de este derecho. La razón de este giro puede estar en la mayor facilidad del procedimiento, para el que no se precisa siquiera representación letrada. A ello se une el hecho de que cada vez son más los Estados que admiten el carácter vinculante de los dictámenes, en unos casos con modificaciones de su legislación interna para reconocerlo, y en otros forzados por sus propios tribunales internos.

Algunas de estas comunicaciones individuales han tenido corto recorrido por aspectos procedimentales, en concreto, ante el Comité DESC y el Comité DH. Ante el primero se denunció el trato discriminatorio y vulneración por parte de Ecuador del derecho a la educación de un menor refugiado al que se impidió la participación en torneos deportivos oficiales, considerándose por el denunciante que los derechos a la cultura y a la educación –como sostiene el Relator Especial sobre el derecho a la educación– son inseparables. El Comité DESC inadmitió la denuncia porque no se habían agotado los recursos internos antes de presentar la comunicación<sup>116</sup>. En el caso del Comité DH, la denuncia se presentó por la denegación de admisión de una niña en una escuela pública por razones religiosas, constituyendo un trato discriminatorio. En este asunto declaró inadmisibles las comunicaciones por falta de

---

<sup>115</sup> Vid. Villán Durán, C., “Aspectos procesales en las quejas individuales ante los órganos cuasi judiciales de las Naciones Unidas”, en *Revista de Derecho Público*, n° 169/170, 2022, pp. 21-48; Cuenca Gómez, P., “Sobre el valor jurídico y efectividad de los dictámenes de los órganos de los Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Propuestas de implementación en el sistema español”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* N° 47, 2022, pp. 1-35.

<sup>116</sup> Vid. *C.A.P.M. c. Ecuador* (E/C.12/58/D/3/2014), de 20 de junio de 2016.

fundamentación de los hechos denunciados, que, de haber sido fundamentados, hubieran constituido vulneración del artículo 18 PIDCP<sup>117</sup>.

Sin embargo, ante el Comité DPD se han presentado en estos últimos años dos comunicaciones que han prosperado. La primera estuvo motivada por negar a un menor con discapacidad la posibilidad de permanecer en el sistema general de educación, siendo derivado por las autoridades a un centro de educación especial para personas con discapacidad. En este caso el Comité DPD declaró la vulneración del derecho a la educación inclusiva por parte de las autoridades españolas, que, tras ratificar la CDPD, habían asumido la obligación de garantizar la educación de las personas con discapacidad en los centros educativos ordinarios con los apoyos precisos<sup>118</sup>. En la segunda comunicación se denunciaba la falta de adaptación de las pruebas de admisión de un centro universitario a las circunstancias de las personas con discapacidad. No se discutía que los requisitos tuvieran que ser diferentes, sino que no se hubieran implementado ajustes en las pruebas de selección (entrevista y talleres prácticos) para personas con discapacidad (tiempo más extenso, medios y materiales adecuados, etc.), impidiéndoles la participación “en igualdad de condiciones con el resto de candidatos”<sup>119</sup>. En este asunto, el Comité DPD no sólo consideró vulnerados los derechos de la denunciante por no haberse adaptado las pruebas concretas a su discapacidad, sino que también condenó al Estado por no haber modificado su legislación interna para obligar a las universidades a adaptar las pruebas de selección.

El Comité DN es el que más comunicaciones individuales ha recibido por vulneración del derecho a la educación. Algunas de ellas han sido inadmitidas

---

<sup>117</sup> Vid. *Sheriffdeen c. Sri Lanka* (CCPR/C/133/D/2978/2017), de 19 de octubre de 2021.

<sup>118</sup> Vid. *Calleja Loma y Calleja Lucas c. España* (CRPD/C/23/D/41/2017), de 28 de agosto de 2020.

<sup>119</sup> *Selene Militza García Vara c. México* (CRPD/C/28/D/70/2019), de 23 de marzo de 2023, § 10.11.

por no haberse agotado los recursos internos<sup>120</sup> o el Comité no se ha pronunciado sobre la vulneración denunciada del derecho a la educación por existir otros componentes en los hechos que lo hacían innecesario<sup>121</sup>.

Sin embargo, merece especial atención el asunto en el que el Comité DN se pronuncia sobre la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Como afirmamos en su momento, la educación primaria es reconocida por los Instrumentos como un derecho-deber, por lo que la obligatoriedad de recibirla está justificada. El problema puede surgir a la hora de determinar las medidas coactivas sobre los niños y los padres para garantizar la recepción de la educación primaria. En el asunto que nos ocupa, las autoridades checas decidieron retirar la custodia de los hijos a su madre e internarlos en un centro de menores con restricciones para salir de él y visitar a sus familiares. Sin embargo, para el Comité DN, “las autoridades no deberían haber recurrido a la coacción como forma de protección, obligando a los autores a residir en una institución a fin de garantizar su derecho a la educación y a la salud”<sup>122</sup> porque tal medida podía afectar profundamente a la vida de los niños y no se habían valorado en profundidad otras medidas alternativas, lo que suponía una clara vulneración de los derechos reconocidos en la CDN<sup>123</sup>. En ningún momento se resta importancia al derecho a la educación, sino que se pone el énfasis en las posibles consecuencias negativas para el desarrollo personal de los niños por el hecho de separarlos de su familia con el objetivo de garantizar la educación.

---

<sup>120</sup> Vid., por ejemplo, *E.P. y otros 44 niños c. Bosnia y Herzegovina* (CRC/C/95/D/124/2020), de 17 de enero de 2024.

<sup>121</sup> En el asunto *S.A.J. y S.A.J. c. Suiza* (CRC/C/94/D/181/2022), de 31 de marzo de 2022, no fue necesario porque se concedió el permiso de residencia (que garantizaba la escolarización de los niños) y el procedimiento quedó sin objeto; en el asunto *Z.T., T.T. y S.T. c. Suiza* (CRC/C/95/D/124/2020), de 25 de enero de 2023, el Comité DPD sólo valoró los aspectos médicos, sin entrar en el entorno escolar.

<sup>122</sup> *B.J. y P.J. c. Chequia* (CRC/C/93/D/139/2021), de 15 de mayo de 2023, § 8.7.

<sup>123</sup> Cf. *B.J. y P.J. c. Chequia*, cit., § 8.12.

El resto de comunicaciones guardan relación con la garantía del derecho a la educación de los menores inmigrantes no acompañados y de los menores que conviven con sus padres sin permiso de residencia legal. Respecto a los primeros, el Comité DN ha reiterado en todos los asuntos que los Estados receptores de menores no acompañados, aunque existan dudas sobre la minoría de edad, deben garantizar el derecho a la educación desde el primer instante en que llegan a su territorio, sin que puedan alegar cualquier excusa para incumplir su obligación<sup>124</sup>.

Respecto a los menores que viven sin residencia legal con sus padres en otros países, el Comité DN también es claro al afirmar que los Estados deben garantizarles el derecho a la educación sin limitaciones. Todas las denuncias, hasta el momento, han sido presentadas contra España por la situación especial de Ceuta, ciudad en la que son frecuentes las solicitudes de inscripción en sus centros escolares de hijos de padres que en realidad tienen su residencia en Marruecos. Para evitar posibles fraudes y abusos, las autoridades españolas exigen el certificado de residencia para proceder a la inscripción, en ocasiones con trabas insalvables o demoras en los procedimientos que ocasionan largos retrasos en la escolarización, rechazando incluso las medidas cautelares establecidas por el Comité DN mientras se desarrolla el procedimiento. En todos estos asuntos, el Comité DN ha reiterado que la actitud de las autoridades constituye en realidad una discriminación *de facto* (puesto que la legislación española reconoce el derecho a la educación de *todos* los niños) y que cualquier medida que se adopte contra las actuaciones fraudulentas “no debe menoscabar la necesidad de garantizar el ejercicio de su derecho a la educación; y que actuar con prudencia y rigurosidad, controlando el fraude, nunca debe justificar que se *castigue* a niños y niñas que efectivamente viven

---

<sup>124</sup> Vid., por ejemplo, *C.O.C. c. España* (CRC/C/86/D/63/2018), de 29 de enero de 2021, *H.B. c. España* (CRC/C/87/D/69/2018), de 31 de mayo de 2021, *R.Y.S. c. España* (CRC/C/86/D/76/2019), de 4 de febrero de 2021, y *S.E.M.A. c. Francia* (CRC/C/95/D/130/2020), de 25 de enero de 2023.

en Melilla”<sup>125</sup>. Es decir, los Estados tienen la obligación de escolarizar en educación primaria también a los niños sin residencia legal mientras se encuentren en su territorio<sup>126</sup>, pudiendo anular la matriculación posteriormente si llegara a demostrarse que se trata de un fraude.

## 7. Conclusiones

El derecho a la educación reconocido en los Instrumentos internacionales de derechos humanos constituye en la actualidad uno de los derechos universales de mayor relevancia para la protección de la dignidad humana y el desarrollo personal, no sólo considerado en sí mismo, sino también por su naturaleza instrumental para la garantía de otros derechos humanos, cuyo ejercicio pleno resultaría imposible sin la educación. Por esta razón se ha convertido en un derecho no renunciable y se legitima la implantación de una educación primaria obligatoria. A pesar de los esfuerzos de los Comités de Naciones Unidas y del Relator Especial sobre el derecho a la educación, la realidad nos muestra que aún estamos lejos de alcanzar el acceso pleno y universal a la educación, en unos Estados por carecer de recursos suficientes, en otros porque se establecen restricciones por razón de sexo (que afecta especialmente a las niñas en determinadas áreas geográficas), por razón de residencia legal, etc.

---

<sup>125</sup> *A.B.A. y F.Z.A.; F.E.M. y S.E.M.; S.E.Y. y M.E.Y.; R.A. y M.A.A. c. España* (CRC/C/91/D/114/2020), (CRC/C/91/D/116/2020), (CRC/C/91/D/117/2020-118/2020), de 12 de septiembre de 2022, § 10.9. Afirma en este mismo párrafo que “el interés legítimo del Estado parte no puede conllevar la exclusión *de facto* del sistema educativo, durante un lapso prolongado de tiempo, a niños y niñas que, como los autores, se encuentran en una situación administrativa irregular”. En el mismo sentido, *vid. A.E.A. c. España* (CRC/C/87/D/115/2020), de 31 de mayo de 2022.

<sup>126</sup> En el caso de España, algunas de las comunicaciones presentadas quedaron sin objeto y archivadas tras la escolarización de los denunciantes. *Vid.*, por ejemplo, *N.S. c. España* (CRC/C/85/D/111/2020), de 10 de febrero de 2020, y *L.B., A.B., N.B. y K.B. c. España* (CRC/C/86/D/113/2020), de 18 de febrero de 2020.

A diferencia de la concepción social generalizada, de la que se aprovechan los Estados, la educación no se agota en la simple escolarización ni en la transmisión de conocimientos científicos, aunque estos, por supuesto, sean imprescindibles, sino que debe estar orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad de acuerdo con la dignidad humana, a fortalecer el respeto hacia los derechos y libertades de los demás, a capacitar a toda persona para participar en una sociedad libre y favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las personas.

Los padres son los primeros obligados a garantizar el ejercicio del derecho a la educación de los hijos, al menos mientras dure la minoría de edad, y el Estado está obligado a ofrecer una educación institucional primaria gratuita y promover la gratuidad en las demás etapas (secundaria, técnica, superior y fundamental para adultos) con todos los recursos disponibles. Debe establecer un sistema educativo que asegure la calidad y la accesibilidad sin ningún tipo de discriminación, con un marco normativo interno en el que se reconozca la justiciabilidad del derecho tanto a nivel interno como internacional.

La protección de la educación está garantizada en los Instrumentos de derechos humanos desde todas sus perspectivas. No protegen únicamente el derecho de toda persona a la educación, sino también el derecho de los padres a elegir la educación de los hijos de acuerdo con sus creencias y convicciones y el derecho de toda persona física y jurídica a crear y dirigir centros educativos. Sólo el respeto pleno de estos derechos garantizará una sociedad libre de adoctrinamiento por parte de los Estados.

Jerez de la Frontera (Cádiz), septiembre de 2024