**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 24**

**DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA. DERECHO DE PETICIÓN.**

**DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS.**

Los derechos de participación de los ciudadanos se reconocen en los primeros textos del constitucionalismo moderno y se vinculan directamente al principio democrático, proclamado por el artículo 1.1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, que constituye a España en un Estado democrático, y por el artículo 1.2, que establece que “la soberanía nacional reside en el pueblo español”.

Como consecuencia necesaria de este principio democrático, el artículo 23.1 de la Constitución dispone que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, si bien nuestra Constitución reconoce otros mecanismos de participación en los asuntos públicos distintos al sufragio, como la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia a través del jurado prevista en el artículo 125, aunque estos otros mecanismos no están configurados como un derecho fundamental.

Nuestra Constitución diseña un sistema de participación política en el que los mecanismos de democracia representativa priman sobre los instrumentos de democracia directa, y fomenta una democracia participativa, exigiendo su artículo 9.2 a los poderes públicos que promuevan “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

En cualquier caso, el artículo 23.1 no ampara un derecho genérico de los ciudadanos a participar en cualquier asunto público a través del cualquier medio, sino que tal participación debe producirse conforme a la legislación de desarrollo del derecho de sufragio activo y pasivo.

Los mecanismos de democracia directa son esencialmente el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el régimen local de concejo abierto, estudiados en otros temas del programa.

Por su parte, la democracia representativa se concentra en el derecho de sufragio en sus dos modalidades, activo y pasivo.

El derecho de sufragio activo, además de su dimensión subjetiva, es un elemento estructural del ordenamiento jurídico, por lo que el procedimiento formal a través del cual se ejerce el derecho al voto presenta gran relevancia.

Los artículos 68.1, 69.2, 140 y 152.1 de la Constitución prevén la elección directa de los diputados al Congreso, de la mayor parte de los senadores, de los parlamentarios autonómicos y de los concejales, elección que se verifica por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en los términos que establezca la ley. Em cambio, los alcaldes son elegidos por los concejales, y parte de los senadores por las Comunidades Autónomas.

Las características constitucionales más relevantes del derecho de sufragio activo son las siguientes:

1. Es un derecho, pero no un deber.
2. Es un derecho de configuración legal, que se ejerce en los términos previstos por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 y normativa complementaria.
3. El artículo 13.2 de la Constitución dispone que “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

No obstante, carecen de derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los españoles inscritos en el Censo de Residentes Ausentes por residir permanentemente en el extranjero, y en cambio disponen del mismo en estas mismas elecciones los ciudadanos europeos que residan en España, así como aquellos otros extranjeros residentes a quienes se reconoce por tratado.

Así mismo, tienen derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo los ciudadanos europeos residentes en España.

Por su parte, el derecho de sufragio pasivo es el derecho de los ciudadanos a presentarse a las elecciones y a ser elegidos, y sus características constitucionales más relevantes son las siguientes:

1. Este derecho lleva aparejado el correcto desarrollo del procedimiento electoral, y exige que quienes concurren a las elecciones puedan acceder a las instituciones representativas en condiciones de igualdad y conforme a los principios electorales de libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades, los cuales presiden la regulación legal del entero proceso electoral, desde que se convocan las elecciones hasta la proclamación de los electos.
2. Este derecho, además de a los españoles, está reconocido a los ciudadanos europeos residentes en España en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.
3. Este derecho comprende también el derecho del elegido a desempeñar el cargo público correspondiente con arreglo a lo que dispongan las leyes, lo que está limitado a los cargos públicos *representativos* de las instituciones públicas de representación política, que son las cámaras parlamentarias y las corporaciones locales, ya que si se cercenara indebidamente el ejercicio del cargo se estaría desconociendo el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, que los ciudadanos hacen efectivo a través de sus representantes políticos.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, sino tan sólo aquellos que afecten al núcleo de la función representativa del cargo, considerando que se vulnera este derecho cuando:

1. Los propios órganos parlamentarios impiden o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.
2. Se interpretan los Reglamentos parlamentarios de forma restrictiva de manera que puedan suponer una limitación de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público.
3. Se adoptan resoluciones parlamentarias que limitan el derecho a ejercer la función parlamentaria por no estar motivadas formal y materialmente, tanto en el ejercicio de la como en el de la de control de la acción del Gobierno.

Pero el artículo 23 de la Constitución no sólo se refiere a los cargos representativos, sino que en su apartado 2 dispone que “asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

La principales notas de este derecho son las siguientes:

1. Comprende el derecho a la promoción, con arreglo a la ley, a los puestos o cargos atendiendo a las características del empleo o cargo público del que se trate, así como del desarrollo y promoción de la propia carrera administrativa.
2. Abarca a funciones públicas caracterizadas por las siguientes notas:
3. Son funciones desarrolladas en el ámbito de la Administración en sentido amplio, esto es, comprendiendo la organización o servicial de los órganos y poderes constitucionales y estatutarios.
4. Son funciones desempeñadas por funcionarios públicos en el sentido del artículo 103.3 de la Constitución, excluyéndose de la protección dispensada por el artículo 23.2 de la Constitución al personal laboral y a los cargos designados por criterios meramente políticos y no sujetos requisitos de mérito y capacidad, como el personal eventual.
5. Los principios de mérito y capacidad constituyen manifestación esencial del derecho de acceder en condiciones de igualdad a la función pública a la vez que forman parte del contenido esencial del derecho del artículo 23.2 de la Constitución, por lo que determinados condicionamientos y requisitos del proceso selectivo no pueden desconocer tales principios.

**DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA.**

El artículo 27 de la Constitución dispone lo siguiente:

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

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

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.

Este precepto está desarrollado por una abundantísima normativa estatal y autonómica, entre la que destacan la Ley Orgánica de Educación de 3 de mayo de 2006 y la Ley Orgánica del Sistema Universitario de 22 de marzo de 2023, cuyo estudio corresponde a los temas de Derecho Administrativo del programa.

Por ello, a continuación expondré los aspectos constitucionales de los derechos reconocidos en el artículo 27 de la Constitución, entre los que destacan los siguientes:

1. Tales derechos guardan una estrecha relación con otros derechos constitucionales, como la libertad de cátedra como manifestación de la libertad de expresión o las libertades de ideología y religión.
2. La educación es competencia esencialmente autonómica, sin perjuicio de la incidencia de títulos competenciales estatales, como el relativo a la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”, previsto por el artículo 149.1.30ª de la Constitución.
3. El derecho a la educación es de naturaleza prestacional, y su titularidad es universal, incluyendo a los extranjeros con independencia de la legalidad de su residencia en España.
4. Su contenido está integrado por las siguientes facultades:
5. Acceso a las enseñanzas regladas que integran el sistema educativo, quedando fuera de su protección otras manifestaciones de la transmisión de conocimientos y de la formación integral que la persona recibe fuera del sistema educativo institucionalizado.

El derecho de acceso a las enseñanzas regladas no implica sin más la posibilidad absoluta de acceder al centro educativo que se elija, ni tampoco el derecho a acceder en todo caso a los niveles educativos superiores.

1. Derecho a la permanencia en los centros que imparten las enseñanzas regladas, sin que tal permanencia sea un derecho ilimitado, pudiendo perderse ante la falta de rendimiento o como consecuencia de un proceso disciplinario
2. Derecho a la valoración objetiva del rendimiento escolar, pudiendo exigirse un rendimiento mínimo como requisito de permanencia en un centro educativo ordinario. Además, el acceso a los niveles superiores de la educación está en función de las aptitudes del alumno objetivamente evaluadas.
3. Derecho a la gratuidad de las enseñanzas básicas, si bien la obligatoriedad sólo puede predicarse en función de la edad que la legislación establezca y no meramente del nivel.

Desde el punto de vista constitucional, la gratuidad se refiere solamente a la enseñanza en sentido estricto, sin extenderse a otros bienes o servicios que se relacionen con la enseñanza, como el material, transporte o comedor escolar, salvo los casos en los que tales prestaciones sean indispensables para posibilitar el ejercicio real del derecho a la educación básica, respecto de las que es constitucionalmente exigible un sistema de becas.

Esta gratuidad se extiende a los centros concertados que reúnan los requisitos que la ley establezca.

1. Derecho a que la primera enseñanza sea recibida en la lengua cooficial habitual, siendo admisible que el castellano y la otra lengua cooficial no estén exactamente en pie de igualdad en lo relativo a su utilización como lengua vehicular, e incluso que no se reconozca, más allá de los niveles básicos, un derecho a elegir la lengua de la enseñanza, pero siempre respetando el derecho a no ser discriminado en la educación por razón de la lengua.
2. Además de las garantías de todos los derechos fundamentales de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución, la educación tiene algunas garantías específicas, entre las que destacan:
3. La obligatoria creación de centros docentes públicos, aunque la Constitución no ha consagrado un sistema de escuela pública única.
4. Las ayudas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca, con la finalidad de hacer real la posibilidad de elección de centro docente.
5. La programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados, a lo que responde la existencia del Consejo Escolar del Estado y del Consejo Social de las Universidades.
6. La inspección y homologación del sistema educativo para garantizar la efectividad del derecho en condiciones de igualdad.
7. Además del derecho a la educación, el artículo 27 de la Constitución contiene otros derechos fundamentales, entre los que destacan los siguientes:
8. La libertad de enseñanza, que comprende:

* La libertad de crear y dirigir centros docentes, así como la posibilidad de dotarlos de un ideario propio, el cual deberá respetar los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
* La libertad de cátedra, como libertad de los profesores a desarrollar su actividad docente sin imposiciones ideológicas en lo relativo a la materia propia, pero siempre dentro del respeto en los centros públicos del principio de neutralidad, en los centros privados del ideario propio del centro, y en ambos casos de las enseñanzas mínimas o currículo básico.
* La libertad de los padres de elección de centro docente como expresión tanto de la libertad de enseñanza como de la libertad elección de la formación religiosa y moral de sus hijos.

1. Los derechos educativos de los padres, que son esencialmente:

* El derecho a elegir el tipo de educación y, por ende, de centro docente y modelo pedagógico.
* El derecho a elegir que la formación moral y religiosa de sus hijos esté acorde con sus propias convicciones, derecho que implica que las actividades y enseñanzas de los centros públicos respeten la libertad de conciencia de los alumnos y padres, y que tales centros impartan enseñanzas acordes con las diferentes opciones religiosas y morales, las cuales son voluntarias para los alumnos.

En especial debe destacarse de este derecho que:

* Está desarrollado para la religión católica por el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979, que prevé que los planes de estudio incluirán, desde la primera enseñanza hasta el bachillerato, la enseñanza de la religión católica en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Por su parte la enseñanza de las religiones evangélicas, judía y musulmana está regulada por los acuerdos con dichas confesiones aprobados por sendas leyes de 10 de noviembre de 1992.
* Forma parte de la libertad del legislador una configuración del sistema educativo según la cual la escolarización obligatoria excluye la opción de enseñanza en el hogar.
* Es conforme con la Constitución la educación diferenciada por sexos, que no es discriminatoria, pero la ley puede excluir de financiación pública a los centros que opten por la misma.

1. La autonomía universitaria, que implica que las universidades tengan poderes de autonormación y autogobierno, así como capacidad de gestión en materia de docencia, investigación y estudio, y que se fundamenta en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación.

Es también un derecho de configuración legal, y sus manifestaciones fundamentales comprenden desde la aprobación de los propios estatutos a la de sus presupuestos, su propia organización o la selección del personal docente e investigador, la aprobación de sus planes de estudio y la expedición de títulos, si bien todo ello dentro del marco legalmente establecido.

**DERECHO DE PETICIÓN.**

El artículo 29 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica”.

Además, el artículo 77 de la Constitución prevé que “las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas “ y que “las Cámaras a remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan”.

El artículo 29 de la Constitución está desarrollado por la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición de 12 de noviembre de 2001, cuyas notas esenciales son las siguientes:

1. Su titularidad corresponde a cualquier persona natural o jurídica independientemente de su nacionalidad.
2. La ley articula el derecho de petición como cauce de expresión en defensa de los intereses legítimos y como medio de participación ciudadana en las tareas públicas. De su ejercicio no puede derivarse perjuicio alguno para el peticionario.
3. Las peticiones pueden incorporar sugerencias, iniciativas, información o expresar quejas sobre cualquier asunto de interés general, colectivo o particular que estén comprendidos en el ámbito de las competencias del destinatario de la petición, que puede ser cualquier institución, entidad o autoridad pública, cualquiera que sea su ámbito territorial o funcional.
4. No se admitirán las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de tal institución, entidad o autoridad, así como aquéllas cuya resolución deba ser objeto de un procedimiento parlamentario o administrativo o de un proceso judicial.

Tampoco se admiten las peticiones sobre cuyo objeto existe un procedimiento parlamentario o administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución firme.

1. Una vez admitida, la institución, entidad o autoridad debe contestarla en el plazo de tres meses, pudiendo, si así lo considera necesario, convocar a los peticionarios en audiencia.
2. Cuando la petición se estime fundada, la institución, entidad o autoridad deberá adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general.
3. El derecho de petición es susceptible de tutela judicial mediante las vías establecidas en el artículo 53.2 de la Constitución, sin perjuicio de cualesquiera otras acciones que el peticionario estime procedentes, de forma que pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona:
4. La declaración de inadmisibilidad de la petición.
5. La omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido.
6. La ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos.

José Marí Olano

23 de mayo de 2023