

**SERVICIOS SOCIALES,
DEPENDENCIA Y DERECHOS
DE CIUDADANÍA**

**(EL IMPACTO DE LA MOVILIDAD DE LOS
CIUDADANOS EUROPEOS EN CATALUÑA)**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ANGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de Publicaciones

**SERVICIOS SOCIALES,
DEPENDENCIA Y DERECHOS
DE CIUDADANÍA**

**(EL IMPACTO DE LA MOVILIDAD
DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS
EN CATALUÑA)**

Vicenç Aguado i Cudolà (coordinador)

Autores:

Vicenç Aguado i Cudolà

Louise Ackers

Agustí Cerrillo Martínez

Keleigh Coldron

Ángeles de Palma del Teso

Marc Tarrés Vives

Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Joan Manel Trayter

(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular de Derecho administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2009 Vicenç Aguado i Cudolà, Louise Ackers, Agustí Cerrillo Martínez, Keleigh Coldron, Ángeles de Palma del Teso, Marc Tarrés Vives

© 2009 Atelier
Via Laietana 12, 08003 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-92788-06-4
Depósito legal: Z-4642-2009

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: INO Reproducciones, S.A.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	17
ESTUDIO PRELIMINAR: SERVICIOS SOCIALES, DEPENDENCIA Y DERECHOS DE LA CIUDADANÍA EN CATALUÑA	19
<i>Vicenç Aguado i Cudolà</i> <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo</i> <i>Universidad de Barcelona</i>	
I. La justificación y los objetivos del estudio	19
II. La metodología utilizada	23
III. Los resultados obtenidos	24

PRIMERA PARTE

CIUDADANÍA, SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA. EL MARCO NORMATIVO

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA PERSONAL Y LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: LOS NUEVOS DERECHOS DE CIUDADANÍA	35
<i>Vicenç Aguado i Cudolà</i> <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo</i> <i>Universidad de Barcelona</i>	
I. La promoción de la autonomía y la atención a las personas en situación de dependencia como una nueva necesidad social	35
1. Los condicionamientos sociales y demográficos de las situaciones de dependencia	35
1.1. Las perspectivas de la población europea: hacia un «envejecimiento del envejecimiento»	36
1.2. El impacto del cambio de los modelos familiares en la atención a las personas en situación de dependencia	38

1.3. La movilidad de los ciudadanos europeos y el «turismo social»	39
2. La configuración de la dependencia como nueva necesidad social ..	40
2.1. El tratamiento indiferenciado de las situaciones de dependencia en la atención a las personas mayores y discapacitadas	41
2.2. La progresiva singularidad de la dependencia como nueva necesidad social	42
II. Principales características del sistema	45
1. El carácter público de las prestaciones del Sistema y la participación de la iniciativa privada	45
2. Los principios rectores del sistema de atención a las personas en situación de dependencia	47
3. Los retos pendientes y perspectivas de futuro en la configuración del sistema	48
3.1. La dimensión temporal del sistema: el problema de las listas de espera	48
3.2. Los aspectos cualitativos y el reto de la calidad en la configuración del sistema	50
3.3. La articulación efectiva como un sistema o red de prestaciones	52
III. Ciudadanía, derechos y universalización del servicio	54
1. La importancia de la noción de ciudadanía como estatus jurídico ..	54
1.1. La evolución del concepto de ciudadanía a la vista de los cambios sociales y el papel de las Administraciones públicas	54
1.2. La ciudadanía como estatus fundamental para el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia	64
1.3. El impacto de la movilidad en el estatus de ciudadanía y el acceso a los beneficios sociales en el Estado de acogida ..	73
2. La titularidad de derechos en el sistema para la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia	77
2.1. Las condiciones físicas o psíquicas de la persona: situaciones de dependencia y de edad	77
2.2. La nacionalidad: los ciudadanos comunitarios y extracomunitarios	79
2.3. La residencia efectiva en territorio español	81
3. El camino hacia la universalización de las prestaciones sociales de dependencia: ¿un recorrido incompleto?	85

CAPÍTULO 2

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE ATENCIÓN

A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA	87
--	----

Vicenç Aguado i Cudolà

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Barcelona

I. Las situaciones jurídicas del ciudadano en el sistema para la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia	87
---	----

1. El derecho de los ciudadanos al acceso y a las prestaciones del sistema	87
1.1. La progresiva configuración del acceso a las prestaciones como un derecho subjetivo	87
1.2. Los derechos de los usuarios y la exigibilidad de las prestaciones	89
2. La tipología y el contenido de las prestaciones para la autonomía y la atención a las personas en situación de dependencia	91
2.1. La tipología de prestaciones: prestaciones económicas y servicios o prestaciones materiales	91
2.2. La fijación legal de un catálogo de servicios	93
2.3. La determinación reglamentaria del contenido de las prestaciones	94
3. Los derechos y obligaciones en el funcionamiento del sistema de atención a las personas en situación de dependencia	95
II. La dependencia y su valoración por las administraciones públicas	100
1. Los diversos grados de dependencia y su valoración por las Administraciones públicas	100
2. La articulación progresiva de los derechos y prestaciones del sistema ..	105
3. El procedimiento como vía de articulación de los derechos y prestaciones del sistema	106
3.1. El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema ..	106
3.2. El programa individual de atención	107
3.3. La revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida	108
III. Las garantías del buen funcionamiento del sistema para la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia	108
1. Policía administrativa y control del buen funcionamiento del sistema: la inspección y la potestad sancionadora	108
2. La responsabilidad patrimonial de la Administración ante los fallos del sistema	111
3. La tutela jurisdiccional de la posición del ciudadano en el sistema ...	115

CAPÍTULO 3

LOS SERVICIOS SOCIALES EN CATALUÑA COMO MARCO DE ATENCIÓN

A LAS SITUACIONES DE DEPENDENCIA	127
--	-----

Ángeles de Palma del Teso

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Barcelona

I. Los servicios sociales y el Estatuto de Autonomía de Cataluña	127
1. Los derechos estatutarios en el ámbito de los servicios sociales	127
A) La naturaleza de los derechos estatutarios en el ámbito de los servicios sociales	128
B) La titularidad de los derechos estatutarios en el ámbito de los servicios sociales	131
C) Los derechos estatutarios reconocidos en el ámbito de los servicios sociales	133

a) El derecho de acceso, información y a prestar el consentimiento	133
b) El derecho de las personas con necesidades especiales para mantener su autonomía personal en las actividades de la vida diaria a recibir atención adecuada a su situación	134
c) El derecho de las personas y familias en situación de pobreza a acceder a una renta garantizada de ciudadanía	139
d) Otros derechos estatutarios competencial enmarcados en el ámbito de los servicios sociales	140
2. Las garantías de los derechos estatutarios competenciales en materia de servicios sociales previstas en el EAC	141
A) Garantías estatutarias generales. La reserva de ley	142
B) El Consejo de Garantías Estatutarias	143
C) El recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña	144
3. Los principios rectores de las políticas públicas en materia de servicios sociales	147
A) La efectividad de los principios rectores estatutarios	147
B) Los principios rectores estatutarios referidos directamente al ámbito de los servicios sociales	148
a) Los poderes públicos deben promover políticas públicas que fomente la cohesión social	148
b) Los poderes públicos deben promover políticas públicas que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña	148
c) Los poderes públicos deben garantizar la calidad de los servicios sociales	148
d) Los poderes públicos deben garantizar la gratuidad de los servicios que las leyes determinen como básicos	149
e) Los poderes públicos deben promover políticas preventivas y comunitarias	151
f) Los poderes públicos deben velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables	151
g) Los poderes públicos deben velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social	151
C) Otros principios rectores estatutarios con incidencia en los servicios sociales	152
4. Competencias de la Generalitat en materia de servicios sociales	154
A) El contenido material de los servicios sociales en el Estatuto de Autonomía	155
a) La noción estatutaria de «servicios sociales»	155
b) Las competencias atribuidas a la Generalitat en materias vinculadas a los servicios sociales	156

B) El contenido funcional de la competencia en materia de servicios sociales	158
C) La delimitación entre los títulos competenciales servicios sociales y seguridad social. Las competencias de la Generalitat en materia de seguridad social	160
5. Competencias locales en materia de servicios sociales	164
A) Competencias estatutariamente atribuidas a los gobiernos locales en materia de servicios sociales	164
B) Las competencias legalmente atribuidas a los entes locales en materia de servicios sociales	165
C) El caso del municipio de Barcelona. La Carta Municipal de Barcelona	167
a) La doble fórmula de gestión de competencias en materia de servicios sociales: gestión individual y gestión conjunta ..	172
II. El sistema público de servicios sociales en Cataluña	177
1. El derecho a acceder al sistema de servicios sociales en Cataluña ..	177
A) El paso de un sistema asistencialista a un sistema universal	177
B) Finalidad de los servicios sociales y objetivos de las políticas públicas de servicios sociales	178
C) Los principios rectores del sistema público de servicios sociales ..	181
D) La titularidad del derecho a acceder al sistema público de servicios sociales	183
E) Derechos y deberes de las personas en relación a los servicios sociales	185
a) Los derechos de alcance general en materia de servicios sociales	186
b) Derechos de los usuarios de los servicios sociales	186
c) Los derechos de los usuarios de los servicios residenciales y diurnos	189
d) Los deberes en el ámbito de los servicios sociales	191
2. El sistema público de servicios sociales. Estructura y funciones	192
A) Los servicios sociales básicos o de atención primaria. Funciones ..	193
B) Los servicios sociales especializados. Funciones	195
3. Las prestaciones del sistema público de servicios sociales. La Cartera de Servicios sociales	196
A) Prestaciones del sistema público de servicios sociales. Tipología	196
a) Las prestaciones de servicio	196
b) Prestaciones económicas. Clasificación en función de las circunstancias de su otorgamiento	197
c) Prestaciones tecnológicas	199
B) La Cartera de Servicios Sociales: contenido y procedimiento de elaboración	199
a) Contenido	199
b) Procedimiento de elaboración y aprobación	200
4. Régimen competencial y organizativo	201
A) Competencias del Gobierno y las Administraciones Públicas	202
a) Competencias del Gobierno y Administración de la Generalitat	202

b) Competencias de los gobiernos locales: municipios y entes locales supramunicipales	205
B) Organización territorial de los servicios sociales: las áreas básicas y las demarcaciones territoriales supramunicipales	208
a) Las áreas básicas de servicios sociales	209
b) Las demarcaciones territoriales para la prestación de servicios especializados	209
C) La coordinación y colaboración interadministrativa	210
D) La planificación de los servicios sociales	211
a) La potestad de planificación	211
b) El Plan Estratégico de Servicios Sociales	212
c) Los Planes sectoriales	213
CAPÍTULO 4	
EL SISTEMA EDUCATIVO Y EL DISCURSO DE LA CIUDADANÍA ANTE EL ALUMNADO CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECÍFICAS	215
<i>Marc Tarrés Vives</i> <i>Profesor Agregado de Derecho administrativo</i> <i>Universitat Oberta de Catalunya</i>	
I. Planteamiento previo. Educación y ciudadanía: los paradigmas de la ciudadanía	215
1. Los modelos de ciudadanía y educación de la ciudadanía	216
1.1. Ciudadanía como modelo identitario	217
1.2. Ciudadanía como participación de la soberanía	218
1.3. Ciudadanía como «control crítico» en el marco de una sociedad abierta: la «ciudadanía responsable»	218
II. Antecedentes y retos del sistema educativo	219
1. Planteamiento de las cuestiones principales	219
2. El marco histórico	220
3. Los tres retos del sistema educativo español: calidad, libertad en la enseñanza e inmigración	223
3.1. Calidad	223
3.2. Libertad en la enseñanza	224
3.3. Inmigración	225
III. Sistema educativo español y escolares inmigrantes. El tratamiento normativo	226
1. Planteamiento	226
2. Modelos de educación según el alumnado con diversidad cultural y lingüística. Su adopción en España	227
2.1. Modelo segregacionista	228
2.2. Modelo asimilacionista	230
2.3. Modelo compensatorio	230
3. El marco normativo autonómico: la educación y el Estatuto de autonomía de Cataluña	233
4. El marco normativo local: legislación de régimen local y legislación educativa	235
4.1. Las competencias locales: planteamiento general	235
4.2. La coordinación entre administraciones	236

4.3. Concreción de las competencias municipales en materia de educación: Ley de régimen local y Ley orgánica de educación ...	237
4.3.1. Competencias propias	238
4.3.2. Actividades complementarias o de gestión sobre enseñanzas no obligatorias	239
IV. La prestación del servicio público de educación en entornos familiares de dependencia	241
Bibliografía	243

SEGUNDA PARTE
EL IMPACTO DE LA MIGRACIÓN EUROPEA EN LOS SERVICIOS SOCIALES.
ESTUDIO DE CASO Y ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO

CAPÍTULO 5	
LA CIUDADANÍA EUROPEA EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN GENERAL	247
<i>Agustí Cerrillo Martínez</i> <i>Profesor Agregado de Derecho Administrativo</i> <i>Universitat Oberta de Catalunya</i>	
I. Una aproximación a la inmigración en España	247
II. Los ciudadanos comunitarios en España	251
1. Aproximación general a la regulación de la inmigración intracomunitaria	251
2. El crecimiento de los ciudadanos comunitarios en España	255
3. Características demográficas y socioeconómicas de los ciudadanos comunitarios residentes en España	257
4. Lugar de residencia de los ciudadanos comunitarios en España ...	265
III. Información específica sobre la población comunitaria en los municipios objeto de estudio	270
1. Población comunitaria en los municipios objeto de estudio	270
2. Breve descripción de los municipios objeto de estudio	272
CAPÍTULO 6	
CIUDADANÍA EUROPEA Y SERVICIOS SOCIALES EN CATALUÑA: UN ESTUDIO DE CASO	275
<i>Vicenç Aguado i Cudolà</i> <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo</i> <i>Universidad de Barcelona</i>	
I. Objeto y metodología utilizada	275
1. La delimitación del ámbito territorial: selección de los municipios catalanes donde residen ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea	275
2. El ámbito objeto de estudio: los servicios sociales municipales	278
3. Metodología utilizada: entrevistas de carácter cualitativo	279
II. Características generales de la población europea de otros Estados miembros en los municipios estudiados	281
1. ¿Crecimiento o estancamiento de los ciudadanos europeos de otros Estados miembros en Cataluña?	281

2. La edad de la población europea inmigrante en Cataluña	285
3. La integración de la población europea inmigrante en la sociedad catalana	288
III. Planificación de las políticas sociales	292
1. Procedimientos de detección de las nuevas necesidades sociales	292
2. La planificación de las políticas sociales por parte de los municipios	293
IV. Los servicios y las prestaciones sociales	294
1. El acceso a los servicios y a las prestaciones sociales	294
2. La tipología de prestaciones sociales	296
3. Los derechos de los usuarios y la calidad de las prestaciones	299
V. La colaboración con otras administraciones públicas	301
VI. Conclusiones	303
VII. Anexo: cuestionario utilizado para la realización de las entrevistas	305

CAPÍTULO 7

EL ALUMNADO DE ORIGEN EUROPEO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS ESPAÑOL Y CATALÁN: DATOS Y ESTUDIO DE CASO	309
---	-----

Marc Tarrés Vives

Profesor Agregado de Derecho Administrativo

Universitat Oberta de Catalunya

I. Las tensiones del sistema educativo: escolares inmigrantes. Su evolución en cifras	309
II. El impacto de la movilidad de personas dentro de la Unión Europea sobre los servicios educativos y cuestiones que se plantean	313
1. Hacia una política europea de educación en el ámbito no universitario	313
1.1. Educación y conformación de una ciudadanía europea	313
1.2. Derecho a la educación y sistemas de enseñanza en la Unión Europea	316
1.2.1. La cuestión lingüística en el caso del alumnado de origen comunitario	321
1.2.1.1. Aspectos generales	321
1.2.1.2. ¿Existe un derecho al aprendizaje de la lengua materna del alumno comunitario?	322
1.2.2. Derechos de los alumnos europeos: libre elección de centro y enseñanza religiosa	325
1.2.2.1. La libre elección de centro	325
1.2.2.2. El derecho a la enseñanza religiosa	325
III. Un estudio de caso	326
Consideraciones	328
IV. Conclusión	330

CAPÍTULO 8

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA MIGRACIÓN EUROPEA EN LOS SERVICIOS SANITARIOS Y SOCIALES LOCALES EN CATALUÑA: UN ANÁLISIS CUALITATIVO	333
--	-----

Keleigh Coldron y Louise Ackers

Universidad de Liverpool (Reino Unido)

I. Introducción	333
II. Antecedentes del proyecto: la fijación del escenario	334
III. La investigación: una nota sobre el método, la localización del estudio y los ejemplos	337
IV. Inmigrantes británicos en Cataluña: una población diversa	338
V. Inmigrantes británicos y servicios de salud en Cataluña	339
1. Sanidad privada entre los inmigrantes británicos	339
2. Sanidad pública entre los inmigrantes británicos	340
VI. Inmigrantes británicos y seguridad social y pensiones en Cataluña	342
VII. Inmigrantes británicos y servicios sociales en Cataluña	344
VIII. Inmigrantes británicos y educación en Cataluña	345
IX. Inmigrantes británicos en Cataluña: algunas conclusiones	346
Bibliografía	347

Capítulo 7

EL ALUMNADO DE ORIGEN EUROPEO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS ESPAÑOL Y CATALÁN: DATOS Y ESTUDIO DE CASO*

Marc Tarrés Vives

Profesor Agregado de Derecho administrativo

Universitat Oberta de Catalunya

I. LAS TENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO: ESCOLARES INMIGRANTES. SU EVOLUCIÓN EN CIFRAS

El sistema educativo español experimentó su mayor expansión en los niveles no universitarios en la década de los años ochenta. No obstante, esta expansión cambió de signo en la década de los años noventa, como consecuencia de la caída de la natalidad. Durante la década 1993-2003, la educación no universitaria perdió más de 1.200.000 alumnos (una reducción equivalente al 15%). La caída de la natalidad frenó el efecto de otros factores de expansión del sistema, como la generalización de la Ley orgánica 1/1990, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), en todo el territorio, la escolarización de la población de origen inmigrante o el aumento de las tasas de escolarización en la educación no obligatoria.

La pérdida de alumnado afectó prácticamente de la misma manera al sector público y al sector privado (aunque el sector privado pasó de escolarizar

* Texto cerrado en octubre de 2008.

al 31,7% del alumnado en 1993 al 32,5% en el 2003). Ahora bien, el análisis de la evolución de la escolarización por niveles educativos ofrece diferencias entre el sector público y el privado. Así, en la educación primaria (6-13 años), la tendencia de escolarización es creciente y el aumento es superior en el sector público. No obstante, la pauta es diferente en el tramo de edad 14-18 años (educación secundaria). En este caso, mientras que la pérdida de alumnos en el sector público es de un 25% en toda la década, el sector privado perdió en total menos de un 10% de alumnado.

Por lo tanto, la generalización de la LOGSE supuso un cambio en la demanda educativa de la educación secundaria que favorece al sector privado, sector que actúa como «refugio» social ante la expansión de la educación secundaria obligatoria. En definitiva, la estabilidad en la distribución total del alumnado entre sectores a lo largo de la década oculta una distribución desigual de los niveles educativos. La pérdida del sector público en el alumnado escolarizado a partir de 14 años se compensa con un peso mayor de este sector en la escolarización de las edades inferiores, edades que cuentan con más estudiantes en términos absolutos y que concentran la mayor parte del alumnado extranjero.

Efectivamente, la evolución de alumnos extranjeros en la última década, y especialmente a partir de 2002, ha sido exponencial. Este crecimiento ha sido más acusado en los niveles educativos correspondientes a las edades tempranas. En conjunto, el alumnado extranjero representa actualmente el 9,4% del total del alumnado matriculado en España, de acuerdo con los datos del Ministerio de Educación.¹ En el caso de Cataluña, el peso del alumnado extranjero ha pasado del 2,3% en el curso 1999-2000 al 11,3% y 12,4% en los cursos 2006-2007 y 2007-2008, respectivamente (datos del Ministerio de Educación). Esto supone un incremento de un 30% anual de media durante el periodo mencionado, ligeramente más acelerado en la educación primaria que en la educación secundaria obligatoria.²

A estas cifras, debe añadirse que en los últimos años los flujos migratorios han cambiado. Antes, el porcentaje mayor de residentes extranjeros procedía de Estados de la Unión Europea (UE), mientras que actualmente los colectivos foráneos con más presencia son los marroquíes, los ecuatorianos y los colombianos. No obstante, la incorporación de Rumanía a la UE ha provocado un aumento en el porcentaje de alumnado de origen comunitario.

Con el fin de valorar más detalladamente la problemática educativa española, conviene mencionar cuál es el nivel de educación superior, es decir, el comprendido entre 20 y 24 años y que actualmente se encuentra en un proceso de reforma, con la finalidad de cumplir las líneas generales del Espacio Europeo de Enseñanza Superior. Sólo cabe mencionar que la media de los 27

1. Todos los datos, salvo aquéllos que se han extraído de otras fuentes citadas expresamente, provienen de la información estadística publicada en la web del Ministerio de Educación

2. Ver FERRER, F. y ALBAIGÉS, B., *El estado de la educación en Cataluña. Anuario 2006*, vol. 1, Barcelona, Fundación Jaume Bofill, 2008, pág. 181-186.

Estados de la UE se sitúa en el 77,3%, mientras que en el caso español la cifra es notablemente inferior: el 61,3%. Esta circunstancia demostraría algún tipo de problema estructural en la enseñanza secundaria española, sobre todo en el sector público, donde el porcentaje de estudiantes que sigue los estudios después de los 18 años es sensiblemente inferior al del sector privado. Así lo acredita, como veremos más adelante, el último Informe Pisa.

A efectos de esta exposición, conviene recordar que el sistema educativo español es prestado por tres tipos de centros:

- Centros públicos. Son, por tanto, de titularidad y financiación pública.
- Centros concertados. Se trata de centros privados que reciben financiación pública. En consecuencia, tienen que garantizar la gratuidad de la enseñanza. Su existencia se justifica tanto por la importancia histórica de la enseñanza privada en España como por el derecho a la libertad de enseñanza y la obligación de los poderes públicos a ayudar a los centros docentes, según el artículo 27 de la CE. En contrapartida, se asegura la participación de profesores, padres y alumnos en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.
- Centros privados sin concierto y, por lo tanto, sin financiación pública.

El porcentaje de alumnado extranjero en los centros escolares españoles durante el curso 2006-2007³ fue, en conjunto, de un 8,4%. Comunidades como Cataluña, las Islas Baleares y Madrid se situaban por encima del 10% (11,3%, 13,6% y 12,4%, respectivamente).

En el curso 2005-2006, el número de alumnos extranjeros ascendía a 530.954, con un incremento del 15,3% (70.436 alumnos) en relación con el curso 2004-2005. En el curso 2006-2007, la cifra se incrementaba hasta 608.040 alumnos (un 14,5% más). Y en los datos provisionales del curso 2007-2008 se contabilizaban ya 695.000 alumnos.

En el curso 2006-2007, el 82,5% del alumnado extranjero se encontraba en centros públicos, mientras que sólo un 17,5% estudiaba en centros de titularidad privada. Cabe destacar que, en cinco años (desde el curso 2002-2003), el porcentaje ha bajado significativamente: del 20,2% al 17,5%.

Según datos del Ministerio de Educación, en el curso 2006-2007 la distribución del alumnado extranjero según la procedencia era la siguiente:

Europa:	28,3%
África:	19,5%
Norteamérica:	1,0%
Centroamérica:	3,5%
América del Sur:	42,9%
Asia y Oceanía:	4,8%

3. Datos publicados en el documento «Datos Básicos de la Educación en España en el curso 2007-2008», disponible en la web del Ministerio de Educación.

Más concretamente, con datos del curso 2006-2007:

Europa:	
Asia y Oceanía:	4,8%
Unión Europea (25):	12,7% (77.051)
Resto de Europa:	15,6% (94.701)

Desde el curso 2005-2006, el número de alumnos europeos no comunitarios es ligeramente superior al de alumnos europeos comunitarios. Ahora bien, con la plena incorporación de Rumanía, a partir de 2007, el porcentaje de alumnos europeos comunitarios volverá a ser superior al de europeos no comunitarios.

Por nacionalidades (curso 2006-2007):

Alemania:	9.693
Bélgica:	2.067
Francia:	7.827
Holanda:	3.125
Italia:	8.642
Lituania:	2.240
Polonia:	6.237
Portugal:	7.729
Reino Unido:	24.063
Suecia:	1.151
Otros UE:	4.227

Como se puede observar, casi un tercio de los alumnos de países de la UE proviene del Reino Unido. Más de la mitad de este alumnado se distribuye en dos comunidades autónomas: Andalucía y la Comunidad Valenciana, a las cuales siguen, con cierta distancia, Canarias y las Islas Baleares.

Sobre los alumnos provenientes de otros Estados europeos no miembros de la UE, cabe destacar que más de la mitad (total: 94.701) son de Rumanía (56.847), país al que sigue Bulgaria (14.650). La incorporación reciente de estos dos Estados en la UE ha incrementado notablemente el número de alumnos comunitarios y, en consecuencia, las autoridades educativas españolas —fundamentalmente, las comunidades autónomas— tendrían que estar más atentas a los derechos que desde la UE se reconocen a estos escolares. Esto será así principalmente en las cinco comunidades autónomas donde pasará a concentrarse la mayor parte del alumnado extranjero de origen comunitario: Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña y Canarias.

Actualmente la escolarización del alumnado extranjero comunitario se concentra de manera principal en los centros públicos, alrededor de dos tercios del total, mientras que el tercio restante realiza los estudios en centros privados, principalmente concertados.

Por su parte, la Ley orgánica de la educación, de 3 de mayo de 2006, se encamina a promover una mayor incorporación del alumnado extranjero en los centros privados concertados, con la finalidad de alcanzar una mejor integración y garantizar la interculturalidad. Debe señalarse que la mencionada Ley resulta de aplicación para los estudiantes extranjeros en los términos que prevé la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

II. EL IMPACTO DE LA MOVILIDAD DE PERSONAS DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y CUESTIONES QUE SE PLANTEAN

1. Hacia una política europea de educación en el ámbito no universitario

1.1. Educación y conformación de una ciudadanía europea

No deja de ser un tópico —aunque cierto— señalar que la educación resulta fundamental para el desarrollo de la persona en todas sus vertientes (intelectuales, afectivas, físicas, psíquicas, sociales, morales, etc.), de manera que la fortaleza de una sociedad se mide principalmente por la educación de las personas que la integran. Resulta, por consiguiente, totalmente lógico que la educación haya constituido tradicionalmente una de las finalidades principales de la actividad administrativa.

El Estado contemporáneo ha sabido encontrar en la educación el instrumento que ha permitido conseguir la igualdad no sólo formal, sino también material de sus ciudadanos. Precisamente, tal como hemos visto en el capítulo 4, crear ciudadanos ha sido el objetivo último perseguido por el Estado a través de la educación. A partir de una población concreta, a veces bastante heterogénea en relación con sus expresiones culturales, se pretendió, con más o menos éxito, su homogeneidad a través de un conjunto de valores y formas de expresión canalizados gracias a la escuela. Es evidente que el Estado y la sociedad del siglo XXI no son los de finales del siglo XIX, ni tan sólo los de hace tres décadas, y, por tanto, los objetivos de la educación no pueden ser tampoco los mismos. Es más, en el caso europeo, el lento pero inexorable proceso de integración supone entender la educación como uno de los elementos clave para el desarrollo de la UE. En este sentido, en muchos países de la Unión la escuela no deja de ser el microcosmos de una sociedad cada vez más heterogénea que obliga a las aulas escolares a una maleabilidad capaz de satisfacer necesidades económicas, culturales y sociales de índole muy diversa. Es un hecho constatado que hoy día aproximadamente el 50% de los alumnos de la UE en edad de escolarización obligatoria están en contacto diario con otro 50% de procedencia cultural y lingüística diferente (comu-

nitaria o no). Esta realidad, ciertamente, no puede ser tratada con una pretendida homogeneización que imponga unas formas de expresión y unos valores determinados por encima de otros. Hace un siglo esto era posible; hoy, no. Al contrario: se tienen que respetar estos elementos, siempre que no entren en contradicción con aquéllos que constituyen el patrimonio de una sociedad determinada, es decir —tal como se afirma comúnmente—, con los valores que se encuentran consagrados en los textos constitucionales. El patriotismo ya no es de bandera, sino constitucional, como bien ha escrito Habermas.⁴

Actualmente, siendo como es mayoritaria la inmigración de origen extracomunitario, no se tiene que infravalorar en absoluto la migración intracomunitaria, principalmente por razones laborales. Como consecuencia de ésta, el desplazamiento de familias europeas constituye una realidad que hace que los diferentes Estados miembros vayan recibiendo, en sus sistemas escolares, un número creciente de niños y adolescentes de otros países de la UE. Lógicamente, estas familias, con un estatuto jurídico cualificado con respecto a otros provenientes de Estados no miembros de la UE, se enfrentan a retos significativos derivados de la adaptación necesaria a diferentes contextos lingüísticos, sociales y culturales. Se trata de unas diferencias que se han ido incrementando a medida que ha aumentado el número de países miembros. Por este motivo la educación, especialmente la obligatoria —es decir, aquella que todo ciudadano tiene derecho a recibir—, se convierte en un punto de partida ideal para hacer realidad la «ciudadanía europea», una realidad deseada que tendrían que tener en cuenta necesariamente los legisladores en el momento de aprobar leyes educativas, si verdaderamente creen en Europa. Por ello, las políticas educativas que garanticen las posibilidades de elección y no las opciones forzosas son las idóneas para ir construyendo una ciudadanía europea efectiva. Esta circunstancia se tendría que tomar en cuenta en España, donde hasta hoy han sido otras las consideraciones que las administraciones educativas han atendido.

La importante función atribuida a la educación queda reflejada en la carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CD),⁵ que a lo largo del texto, hace diferentes referencias al derecho a la educación. Las primeras se encuentran en el artículo 14: allí queda sancionado que «toda persona tiene derecho a la educación», que «este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria» y que en la Unión se respetan, «de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de

4. HABERMAS, J., *La constelación posnacional*, Ensayos políticos, Barcelona, Paidós, 2000, pág. 102-103.

5. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, fue objeto de adaptación el 12 de diciembre de 2007. El texto adaptado sustituirá al del año 2000 a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007. El texto aparece publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (C 306), de 17 de diciembre de 2007.

creación de centros docentes⁶ dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos de acuerdo con sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas». Por lo tanto, la educación constituye un derecho universal de toda persona, y, además, se configura como un espacio de libertad, lo cual explica la ubicación sistemática del precepto dentro del título II, relativo a las libertades. Otra referencia a la educación se puede encontrar en el artículo 32 (prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo). La redacción que nos interesa es claramente la del artículo 14. El contenido se inspira, tal como se reconoce en las explicaciones anexas sobre la Carta de los Derechos Fundamentales,⁷ «tanto en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros» (para el caso español, ver el art. 27 CE), como en el artículo 2 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).⁸ Sin embargo, el alcance del artículo 14 de la Carta es más amplio que el del Convenio, concretamente en aquellos casos en los que el ámbito subjetivo de aplicación recaiga sobre los ciudadanos de la UE, ya que éstos no se pueden considerar extranjeros en el ámbito del derecho de la Unión a causa de la prohibición de cualquier discriminación por razón de nacionalidad. Esto viene a significar que, en el caso de la educación, cualquier ciudadano de la Unión residente en otro Estado miembro tiene los mismos derechos y beneficios en materia educativa que los que pueda tener un nacional de este Estado, siempre de acuerdo con la legislación vigente de este Estado, que, sin duda, puede ofrecer notables divergencias con la de su propio Estado. Se trata, en cualquier caso, de una situación que, con respecto a los trabajadores europeos migrantes y a sus familias, ya se reconocía desde el Reglamento 1612/68/CEE, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.⁹

6. La libertad de creación de centros docentes privados es trasunto de la libertad de empresa, aunque limitada por el respeto a los principios democráticos y las condiciones previstas por las legislaciones nacionales. *Ibid.*, pág. 22.

7. *Ibid.*, pág. 17 y sig.

8. A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

9. El artículo 12 de esta norma europea dispone que los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado trabajando en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de la enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales del mencionado Estado, si estos hijos residen en su mismo territorio. El Reglamento 1612/1968, concretamente en el tema que nos ocupa, ha sido objeto de una señalada jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Son especialmente significativas las sentencias siguientes: *Bélgica v. Humbel* (asunto 263/1986); *Echternach y Moritz* (asuntos 389 y 390/1987) —en este asunto, el Tribunal de Justicia considera que las ayudas concedidas para cubrir gastos de enseñanza y manutención del estudiante se tienen que considerar ventajas sociales a las que tienen derecho los hijos de los trabajadores comunitarios en las mismas condiciones que se conceden a los nacionales; *Baumbast* (asunto 413/1999); *Bernini* (asunto 3/1999); *Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen v. Lubor Gaal* (asunto 7/1994).

Como bien se ha escrito,¹⁰ más allá de los aspectos formales, la definición de la ciudadanía europea va ligada estrechamente al derecho de libre circulación de personas, de manera que este derecho se ha configurado como uno de los derechos fundamentales de la legislación europea (art. 15.2 CD), «alrededor del cual cristalizan otros derechos».¹¹ Evidentemente, entre los aspectos que facilitan esta movilidad se encuentran los vinculados a la política familiar y, entre éstos últimos, de manera especial, el acceso a la educación de los hijos de ciudadanos europeos residentes en cualquiera de los Estados miembros de la Unión. De hecho, los avances en la política sobre educación tendrían un carácter simbólico en el marco de una Unión más cohesionada, a la par que propiciarían el escenario para el desarrollo y la consolidación de una identidad europea compartida.¹²

1.2. Derecho a la educación y sistemas de enseñanza en la Unión Europea

La igualdad en el derecho a la educación tiene una importancia singular en tanto que los sistemas de enseñanza dentro de la Unión no son homogéneos. Aunque, por norma, el alumnado europeo hace sus estudios obligatorios mayoritariamente en centros de titularidad pública, existe también, según los países, un porcentaje elevado que los cursa en centros de titularidad privada subvencionados (concertados, en la terminología española) o no. Por lo tanto, se puede decir que en la mayoría de Estados hay una convivencia entre centros públicos y centros privados de enseñanza. En relación con estos últimos, cabe distinguir efectivamente los que han suscrito un concierto (contrato) con la Administración educativa y los que no lo han hecho. En lo relativo al caso de los centros de enseñanza concertados, la financiación pública comporta, de hecho, su incorporación a la red pública de centros educativos, si bien la titularidad continúa siendo privada. En el caso español,¹³ según el Ministerio de Educación, el porcentaje de alumnado en la enseñanza concertada y privada no concertada es superior a la media europea (25,3% y 4,6% frente al 13,7% y 2,5%, respectivamente), y se sitúa en el tercer lugar después de Bélgica y el Reino Unido.¹⁴

10. Ver ACKERS, L. y STALFORD, H., *A Community for Children (Children, Citizenship and Internal Migration in the EU)*, Hampshire, Ashgate Publishing Company, 2004, pág. 2.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, pág. 201.

13. Sobre el régimen jurídico de los conciertos educativos en España, ver DÍAZ LEMA, J. M., *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional y en el derecho comparado*, Madrid, Marcial Pons, pág. 1.

14. Ver el documento publicado por el Ministerio de Educación «Datos y cifras. Curso escolar 2007-2008», pág. 16.

Distribución del alumnado de educación primaria y educación secundaria por titularidad/financiación de la enseñanza. Curso 2004-2005

	% Enseñanza pública	% Enseñanza concertada	% Enseñanza privada no concertada
Unión Europea 27 países	79,4	13,7	2,5
Alemania	93,5	—	—
Bélgica	43,0	57,0	—
España	70,2	25,3	4,6
Finlandia	93,5	6,5	—
Francia	78,8	20,6	0,7
Grecia	93,1	—	6,9
Italia	94,4	0,2	5,4
Países Bajos	—	—	—
Polonia	93,9	0,5	5,5
Portugal	87,5	4,2	8,3
Reino Unido	58,6	37,4	4,1
Suecia	93,0	6,8	—

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia de España

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas se sitúan claramente por encima de la media española con respecto al porcentaje de alumnado en centros privados (sean o no concertados). Así, el recientemente publicado Informe Pisa 2006 (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE)¹⁵ incluye otros datos que, para el caso español, sitúan en el 35% el porcentaje de alumnos que reciben la enseñanza en centros de titularidad privada, muy por encima de la media de la OCDE (16%). En la Europa comunitaria, según el Informe, sólo Holanda (67%) e Irlanda (58%) superarían el porcentaje español —países que no se mencionan en los datos obtenidos del Ministerio de Educación—. Por Comunidades Autónomas, las situaciones extremas se encuentran en el País Vasco (58%) y Andalucía (25%). Cataluña sigue a la comunidad vasca, con un 45%. Se tiene que subrayar nuevamente que los datos facilitados por la OCDE sobre alumnado que cursa sus estudios en centros privados comprenden —al menos con total seguridad en lo que incumbe a España— los centros privados que son sufragados con fondos públicos. En cualquier caso, sorprende la disparidad de datos ofrecidos por el Ministerio de Educación y el Informe Pisa, especialmente en el caso del Reino Unido. Esto obliga necesariamente a acudir a los datos que proporciona cada país y a tener en cuenta, además, las singularidades que pueden darse con respecto al régimen jurídico de su sistema educativo.

15. <http://www.mec.es/mecd/gabipren/documentos/files/informe-espanol-pisa-2006.pdf>

Porcentaje de alumnos en centros privados

Macao (China)	96%	Qatar	9%
Hong Kong (China)	93%	Suecia	8%
Países Bajos	58%	Eslovaquia	8%
Irlanda	58%	Brasil	8%
Bulgaria	57%	Estados Unidos	7%
Chile	53%	Liechtenstein	7%
Corea	46%	Canadá	7%
Cataluña	45%	Reino Unido	6%
Navarra	41%	Alemania	6%
Indonesia	39%	Grecia	5%
Castilla y León	36%	Suiza	5%
Asturias	36%	Nueva Zelanda	4%
Aragón	36%	República Checa	4%
China Taipei	35%	Italia	4%
España	35%	Finlandia	2%
Cantabria	34%	Eslovenia	2%
Argentina	33%	Estonia	2%
Japón	30%	Noruega	2%
Galicia	29%	Túnez	2%
Israel	27%	Polonia	2%
Andalucía	25%	Croacia	1%
Dinamarca	24%	Islandia	1%
Jordania	19%	Azerbaiyán	1%
Colombia	17%	Lituania	1%
Tailandia	17%	Serbia	1%
Hungría	16%	Kirguistán	1%
Uruguay	15%	Montenegro	0%
Luxemburgo	14%	Letonia	0%
México	10%	Rumanía	0%
Austria	9%	Rusia	0%
Portugal	9%		
Media OCDE:			16%
Total OCDE:			13%

Fuente: Pisa 2006. Informe español

Del Informe Pisa también se pueden extraer otros datos de interés. Así, en el caso español, se observan unos mejores resultados del alumnado escolarizado en centros privados con respecto al alumnado que lo está en centros de titularidad pública.

Resultados de alumnos en centros públicos y privados

	Centros públicos	Centros privados
China Taipei	549	501
Hong Kong (China)	570	540
Indonesia	403	376
Luxemburgo	490	465
República Checa	514	490
Italia	476	459
Japón	537	524
Tailandia	422	417
Corea	524	520
Suiza	511	509
Austria	511	510
Países Bajos	524	527
Turquía	424	434
Andalucía	471	482
La Rioja	515	527
Cantabria	504	518
Castilla y León	515	530
Eslovaquia	487	502
Dinamarca	492	509
Aragón	503	524
Israel	449	472
Portugal	471	495
Bulgaria	420	445
Asturias	499	525
Galicia	497	524
País Vasco	478	506
Suecia	501	531
Navarra	498	529
Irlanda	488	522
Hungría	500	534
España	475	513
Colombia	379	418
Alemania	514	554
Canadá	532	576
Cataluña	471	516
Chile	409	457
Macao China	463	513
México	402	455
Jordania	410	471
Estados Unidos	485	548

Grecia	469	545
Nueva Zelanda	527	-
Argentina	364	442
Uruguay	416	496
Reino Unido	510	596
Qatar	338	434
Brasil	375	482
Media OCDE	496	522
Total OCDE	485	524

Fuente: Pisa 2006. Informe español

Esto podría explicar una cierta preferencia de las familias alemanas, inglesas e incluso francesas (recordemos que en Francia casi el 80% del alumnado cursa los estudios en centros públicos) por matricular a sus hijos en centros privados (concertados o no). Ahora bien, tiene que reconocerse que esta opción se da primordialmente cuando estos ciudadanos europeos residen en las grandes ciudades españolas (Madrid y Barcelona) o en torno al área de influencia de estas ciudades. En cambio, la opción de la escuela pública es mayoritaria cuando estas familias residen en poblaciones medias, al menos por parte de las alemanas, francesas e italianas. En el caso de ciudadanos ingleses, los progenitores optan mayoritariamente por centros privados en sentido estricto (no concertados) —en el caso de que haya alguno cerca del lugar donde residen— siempre que la enseñanza se dé en su lengua materna; esto significa, en la práctica, que estos centros no están sometidos a las directrices administrativas en materia curricular y lingüística de la manera que lo están los centros privados concertados.

Según los datos provisionales ofrecidos por el Ministerio de Educación, durante el curso 2007-2008, el total de alumnos en la educación no universitaria asciende a 7.205.890, de los cuales 6.109.519 cursan los estudios en centros públicos (67,6%) y 2.335.800 en centros concertados y privados (32,4%). Esto significa un total de 124.208 alumnos más en relación con el curso 2006-2007 (7.081.682).

Dado que la adhesión de Rumanía a la UE no fue efectiva hasta el 1 de enero de 2007, no se contabilizan (en el curso 2006-2007) los 56.847 alumnos de este país. En términos porcentuales, el alumnado comunitario ascendería (siempre refiriéndonos al curso 2006-2007) a un 12,6% del total de alumnos de nacionalidad no española. Se trata de un porcentaje significativo pero que, sin duda, queda lejos del de otras áreas geográficas (p. ej., el 42% de América del Sur). Los datos proporcionados por el Ministerio de Educación permiten observar que el alumnado procedente de otros países de la UE opta mayoritariamente por los centros públicos, si bien existe un porcentaje nada desdeñable que se decanta por los centros privados concertados o privados (22,8%), un porcentaje que es superior al de otras áreas geográficas, pero inferior al nacional y al de otras procedencias cuantitativamente menores (Asia —26, 5%—, Norteamérica —38, 2%— y Oceanía —28, 8%—).

Finalmente, hay que subrayar que los medios que deben garantizar la gratuidad de la enseñanza obligatoria, así como el derecho de elección del centro escolar por parte de los progenitores, ofrecen diferencias también notables según los países. Efectivamente, la gratuidad puede consistir también en medidas que concedan una compensación financiera a los titulares del derecho a la educación. Es el caso, por ejemplo, del cheque escolar implantado en Suecia desde inicios de la década de 1990, sin que eso signifique una preponderancia de los centros privados, sino todo lo contrario, tal como muestran los datos. Se trata, más bien, de una opción que se ofrece a los padres y que habría fomentado una sana competitividad entre los centros que ha acabado repercutiendo en una mejor calidad del servicio público educativo.¹⁶ De la misma manera, la libertad de elección de centro también ofrece divergencias, de manera que es casi total en algunos países y bastante limitada en otros. En el caso español, hay diferencias según las comunidades autónomas, que son las que ostentan competencias ejecutivas en el ámbito de la educación no universitaria. Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña la asignación del centro escolar la decide la Administración a través de las denominadas «oficinas municipales de escolarización», que siguen unos criterios, fijados reglamentariamente, que dejan un margen de elección casi nulo a los padres, al menos en la primera opción de elección. Además, en Cataluña confluye otro elemento distintivo dentro de su sistema educativo: se trata del uso de uno de los dos idiomas oficiales del territorio (catalán y castellano) como lengua vehicular dentro del sistema educativo, concretamente el catalán.

1.2.1. La cuestión lingüística en el caso del alumnado de origen comunitario

1.2.1.1. Aspectos generales

En Cataluña, partiendo de una realidad sociológica bilingüe, se consideró en su momento (inicios de la década de 1980) que la enseñanza preponderante en catalán garantizaría precisamente el bilingüismo. De alguna manera, el mismo Tribunal Constitucional (principalmente en su Sentencia 337/1994) sancionaría este modelo lingüístico al afirmar que en ningún caso existía el derecho a ignorar una de las lenguas oficiales, concretamente el catalán. Se trata, sin duda, de una cuestión delicada y de especial relevancia respecto a los escolares procedentes de Estados miembros de la UE. Sólo cabe recordar que la Directiva europea 486, de 25 de julio de 1977, prevé un conjunto de obligaciones a favor de este tipo de alumnos que, desgraciadamente, no son siempre tenidas en cuenta, como mínimo de una manera efectiva.

La importancia de la Directiva mencionada radica en que constituye la pri-

16. Ver BOTE V, «El cheque escolar para elegir en libertad la educación de nuestros hijos (La experiencia sueca)», *Cuadernos de Pensamiento Político*, nº 14, abril-junio 2007, FAES, pág. 173 y sig.

mera medida legislativa de la Comunidad Europea relativa a la escolarización de los trabajadores migrantes, aunque, como se ha comentado, sólo resulta de aplicación a los hijos de inmigrantes de los Estados miembros e incluye una educación adaptada a sus necesidades concretas: la enseñanza de su lengua materna y de su cultura de origen.

A escala europea, también hay que tener en cuenta el Convenio Europeo de 1977, relativo al Estatuto jurídico del trabajador migrante, que entró en vigor en mayo de 1983. Este documento constituye la principal referencia del Consejo de Europa a la educación de los menores inmigrantes. Igual que la Directiva del año 1977, el Convenio se aplica a los trabajadores migrantes de los Estados miembros y otorga a sus hijos el derecho a acceder al sistema educativo en las mismas condiciones que los hijos de los nacionales. Además, el Estado de acogida —y, dentro de éste, la Administración competente— tiene que facilitar la enseñanza de la lengua oficial (o de una de éstas, si hay diversas) a los menores inmigrantes y les tiene que garantizar la concesión de becas en las mismas condiciones que a los nacionales. Finalmente, y de la misma manera que lo previsto en la Directiva, se tienen que tomar medidas que permitan enseñar a estos menores en su lengua materna. Posteriormente, el Consejo de Europa aprobó, entre los años 1983 y 1989, una resolución y tres recomendaciones sobre la educación de los menores inmigrantes, aunque la aplicación de estos textos no es obligatoria para los Estados miembros. En comparación con el Convenio de 1977, estas medidas se ampliaron para incluir a los menores inmigrantes procedentes de terceros países, una situación que se refiere a los menores que llegan al territorio de un Estado miembro con sus padres y a los menores de origen inmigrante que han nacido en el país de acogida pero cuya situación jurídica no se ha precisado de manera explícita. Así pues, sobre la base de los cuatro textos referidos, el Consejo de Europa recomienda desarrollar las acciones dirigidas a la integración de los menores inmigrantes en el sistema educativo en torno a tres áreas y de la manera siguiente: a) adaptando el sistema a sus necesidades educativas concretas; b) incluyendo clases de lengua y cultura del país de origen en los currículos oficiales; y c) promoviendo una educación intercultural para todos.

1.2.1.2. ¿Existe un derecho al aprendizaje de la lengua materna del alumno comunitario?

El tema de la educación de los niños inmigrantes de Estados de la UE en otros Estados miembros fue objeto de una temprana atención por parte de las instituciones comunitarias. Como hemos visto, hay que tener en cuenta lo que prevé la Directiva 486, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores inmigrantes. Esta importante norma establece unas obligaciones a favor de este tipo de alumnos que, por desgracia, no son siempre tomadas en cuenta por los Estados miembros, como mínimo de una manera efectiva.

Así, la Directiva establece un conjunto de derechos para estos alumnos y obligaciones para los Estados, que sucintamente son: a) enseñanza gratuita; b)

esta enseñanza tiene que incluir la enseñanza de la lengua o de una de las lenguas oficiales del Estado de acogida, adaptada a las *necesidades específicas de estos alumnos*; c) los Estados miembros tienen que adoptar las medidas necesarias para la formación inicial y permanente del profesorado que imparta estas enseñanzas; d) de conformidad con sus situaciones nacionales y sistemas jurídicos, y en cooperación con los Estados de origen, los Estados miembros tienen que *adoptar las medidas para que, junto con la enseñanza normal, se promueva una enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen del alumno*. Sobre la aplicación de esta Directiva y los problemas planteados, puede verse el documento *Report on the education of migrants' children in the European Union*, de marzo de 1994, elaborado por la Comisión Europea.¹⁷

A su vez, hay que tener también en cuenta el ya citado Reglamento 1612/68/CEE, de 15 de octubre, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad, y, en concreto, el artículo 12, en el que se establece una norma general según la cual, en el ámbito de la enseñanza, se impone a todo Estado miembro la obligación de garantizar la igualdad de trato entre los nacionales y los hijos de los trabajadores nacionales de otro Estado miembro establecidos en su territorio.

En suma, como consecuencia del contenido de la Directiva mencionada, se puede afirmar el reconocimiento, en el ámbito comunitario, de un derecho subjetivo por parte de los trabajadores de otro Estado miembro, así como de su familia, a recibir una enseñanza básica gratuita en el Estado miembro de acogida igual que la que presta a sus nacionales. En este sentido, se reconocen una serie de derechos: a) el derecho a la igualdad y, en consecuencia, a no ser objeto de discriminación por motivos de nacionalidad, tanto con respecto al trato en la admisión y medidas generales dirigidas a facilitar la participación y la integración en la enseñanza (ayudas al estudio, manutención, etc. —Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de marzo de 1989, asuntos 389/1987 y 390/1987—), así como en las ayudas a la formación del alumno en el extranjero, incluso aunque la formación sea en su nación de origen; b) el derecho a recibir enseñanza de la lengua del Estado de acogida, impartida por un profesor con la formación específica correspondiente. También cabe señalar que los derechos y las obligaciones mencionados no se garantizan con alcance universal, sino únicamente con respecto a los trabajadores nacionales de un Estado miembro y de sus familias (art. 1 Dir. 77/486/CEE).

No obstante, por su importancia en la concreción del alcance de los derechos apuntados, hay que tener en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de septiembre de 2002, en la que se considera que los hijos de un ciudadano de la UE que se han instalado en un Estado miembro, mientras su progenitor ejercía su derecho a residir como trabajador migrante en ese Estado miembro, tienen derecho a residir en su territorio para seguir cursos de ense-

17. COMO (94) 80 final, de 25 de marzo de 1994.

ñanza general, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento 1612/68/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. A este respecto, no tiene ninguna relevancia que los padres se hayan divorciado, que sólo uno de los progenitores sea ciudadano de la Unión y este progenitor ya no sea trabajador migrante al Estado miembro de acogida o que los hijos no sean ellos mismos ciudadanos de la Unión. Asimismo, cuando los hijos disfrutan del derecho a residir en un Estado miembro de acogida para seguir cursos de enseñanza general de conformidad con el artículo 12 del Reglamento 1612/68/CEE, esta disposición se tiene que interpretar en el sentido que permite al progenitor que tenga efectivamente la custodia de estos hijos —con independencia de su nacionalidad— residir con ellos de manera que se facilite el ejercicio de este derecho, aunque, mientras tanto, los padres se hayan divorciado o el progenitor que tenga la condición de ciudadano de la UE ya no sea trabajador migrante en el Estado miembro de acogida.

La situación actual de una UE con 27 Estados supone una mayor complejidad en consideración al mayor número de lenguas y culturas. Esta complejidad es especialmente relevante en el caso español, donde la presencia de trabajadores del Este de Europa es muy significativa (especialmente, de Rumanía y Polonia).

Como se ha dicho anteriormente, la legislación española no prevé expresamente la enseñanza de los hijos de trabajadores europeos. El artículo 67 de la Ley orgánica 2/2006 prevé la promoción de programas específicos de aprendizaje de la lengua castellana y de las otras lenguas cooficiales (catalán, vasco o gallego), así como de elementos básicos de la cultura española con vistas a facilitar la integración de las personas inmigrantes. Ahora bien, eso sólo resulta de aplicación para la educación de personas adultas.

A los escolares que ahora tratamos, les resulta aplicable el régimen comentado antes para el alumnado que presenta necesidades especiales previsto en la Ley orgánica 2/2006, de Educación. Esto significa que las administraciones educativas tienen que establecer programas específicos para los alumnos que presenten graves carencias lingüísticas o en sus competencias o conocimientos básicos. Por tanto, lo único que se prevé es el conocimiento de la lengua vehicular de la enseñanza y, en absoluto, la enseñanza de la lengua materna, a menos que se ofrezca en el centro como lengua extranjera. Tampoco se prevé la enseñanza de la cultura de origen del escolar. Es más, la interculturalidad es entendida en un sentido estrictamente unidireccional: la cultura del país de acogida.

Si esto es así en el ámbito legal o normativo, las cosas no cambian mucho cuando se trata de planes o programas impulsados por la Administración educativa. Es, por ejemplo, el caso del Pacto Nacional para la Educación en Cataluña, suscrito entre la Administración, asociaciones de padres y alumnos, sindicatos y centros educativos. El Pacto considera al escolar inmigrante un sujeto que tiene que ser integrado plenamente en nombre de la cohesión social y evitando, además, una dualización del sistema educativo entre alumnado autó-

tono e inmigrante. En consecuencia, el escolar inmigrante es visto como un futuro ciudadano que residirá en el país, pero de ninguna manera se atienden situaciones temporales.

1.2.2. Derechos de los alumnos europeos: libre elección de centro y enseñanza religiosa

1.2.2.1. La libre elección de centro

El artículo 9 de la Ley orgánica 4/2000 (LODYLE) dispone que todos los extranjeros menores de 18 años tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles. Este derecho comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas.

Por su parte, el artículo 23.2.c considera actos discriminatorios la imposición de condiciones más onerosas que a los españoles tendientes a limitar el acceso a la educación.

En definitiva, la existencia de escolares extranjeros no es un fenómeno desconocido por la legislación española, sino que se tiene conciencia de esta existencia y su problemática. Esto explica que los alumnos extranjeros merezcan atención dentro de la sección de la Ley que trata sobre el alumnado que presenta necesidades educativas especiales. Lo que la Ley no hace es prever la situación específica de los alumnos comunitarios. Es más, se puede decir que, por parte de las administraciones educativas (Estado y Comunidades Autónomas), no existe una atención específica hacia este tipo de alumnos. En este sentido, con toda lógica, todos los escolares, sean españoles o extranjeros (comunitarios o no), tienen los mismos derechos y los mismos deberes.

Por lo tanto, hay dos derechos que la familia de cualquier alumno tiene que tener en cuenta: 1) el derecho a la elección de centro; 2) el derecho a la enseñanza religiosa. El derecho a la libre elección de centro, sea público o privado, en consideración al derecho constitucional que tienen los padres de que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE y art. 4.1 Ley orgánica 8/1985, reguladora del derecho a la educación), derecho que se puede ejercer sin romper la regla de la gratuidad de la enseñanza obligatoria. El derecho a la enseñanza religiosa merece un tratamiento más esmerado, que realizamos seguidamente.

1.2.2.2. El derecho a la enseñanza religiosa

El derecho a la enseñanza religiosa en los centros públicos y en los centros concertados laicos es una constante desde la aprobación de la Constitución de 1978. Si inicialmente sólo se refería a la religión católica, actualmente, después de los convenios suscritos por el Estado español con las diferentes asociaciones confesionales, se incluyen la religión evangélica, la religión judía y la religión islámica. Hay que destacar que España no es un Estado laico en

el sentido que esta expresión tiene, por ejemplo, en la República francesa. España es un Estado aconfesional, lo que significa que los poderes públicos tienen que ejercer un papel neutral ante el hecho religioso.

La enseñanza religiosa que siguen de manera mayoritaria los alumnos es la católica. Por ejemplo, se pueden ver los datos de Cataluña (Consejería de Educación), con una sociedad fuertemente secularizada e incluso laicista, donde de los 368.267 alumnos de educación primaria (de 6 a 12 años), un total de 108.753 reciben enseñanza de religión católica, 106 de religión islámica, 86 de religión evangélica y 71 de religión judía. En todo caso, la reciente Ley orgánica 2/2006 mantiene la obligatoriedad de ofrecer enseñanza religiosa para todos los centros educativos.

El problema que se puede plantear en este tema en relación con alumnos de otros Estados de la UE es que profesen una religión diferente a las ya comentadas. La Ley orgánica 2/2006 prevé que, en el futuro, se puedan suscribir acuerdos con otras confesiones religiosas. Esto no excluye, por supuesto, el derecho a crear centros educativos en los que se imparta la enseñanza de otra religión, siempre que sus valores no sean contrarios a los valores y principios contenidos en la CE. Estos centros de origen privado podrían entrar sin problemas en el modelo de centro concertado, es decir, que también podrían recibir financiación pública.

III. UN ESTUDIO DE CASO

Durante los meses de abril y mayo de 2007 (curso 2006-2007), se llevaron a cabo un conjunto de entrevistas con los responsables de diferentes centros educativos de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El objetivo era observar la presencia y la problemática del alumnado de origen comunitario y, principalmente, de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido; se prescindía, pues, de otros países por su menor importancia numérica (p. ej., Países Bajos) y de los de incorporación reciente por el hecho de ofrecer una problemática específica (caso de Rumanía). Los centros tratados corresponden a dos poblaciones costeras cuyos datos estadísticos ya han sido expuestos en otra parte de este estudio: Sitges y Castelló d'Empúries. En el primer caso, la proximidad a Barcelona lo ha convertido en destino de un buen número de familias comunitarias llegadas a esta ciudad por motivos profesionales; en el segundo caso, la localidad tiene uno de los mayores complejos residenciales europeos (Empuriabrava), que cuenta con un buen número de ciudadanos comunitarios (principalmente, alemanes y franceses) que han convertido lo que inicialmente eran segundas residencias en primeras. Por otra parte, las escuelas abordadas fueron el CEIP Maria Ossó (Sitges) y los CEIP Ruiz Amado y Joana d'Empúries (Castelló d'Empúries).

Conviene referir los datos sobre presencia de alumnado extranjero que se han podido extraer de los diferentes centros. Existen unos datos que resulta imposible encontrar en estadísticas oficiales y que son, sin duda, indicativos de

un hecho incuestionable que tiene que ser expuesto a modo de conclusión: allí donde la enseñanza pública se presta en condiciones de calidad (instalaciones, recursos didácticos, profesorado motivado, cierta autonomía funcional del centro), las familias comunitarias (con independencia de su nivel socioeconómico) recurren a este tipo de enseñanza y descartan otras opciones (p. ej., la enseñanza en centros concertados o privados).

Los datos facilitados por los tres centros permiten constatar que los tres se encuentran por encima de la media con respecto a la presencia de alumnado extranjero, pero también en relación con el alumnado comunitario. En el caso del centro de Sitges, su privilegiada situación geográfica hace que disfrute de un alto nivel de renta y que sea destino preferente de muchas familias de origen europeo que tienen que establecerse cerca de la capital catalana principalmente por motivos laborales. Aunque la zona cuenta con centros privados excelentes (concertados o no), la opción de muchas familias por el centro entrevistado se debe al hecho de que, al ser un centro de nueva creación, las familias pudieron participar desde un principio en la conformación de la oferta educativa del centro junto con la dirección y el equipo docente. Así mismo, la ubicación del centro en una zona nueva de crecimiento con una composición socioeconómica bastante homogénea ha favorecido que no hubiera intentos de «fuga» hacia otros centros por parte de los padres. En este contexto, hay que señalar que el alumnado no europeo (o alumnado con posibles necesidades educativas específicas) no plantea ninguna problemática concreta y muestra una integración completa.

En relación con los centros de Castelló d'Empúries, su composición sociológica es diferente, tanto con respecto al nivel de renta como al origen del alumnado no comunitario. Además, el alumnado comunitario es, por procedencia, el segundo grupo de alumnado extranjero, a diferencia de lo que pasaba en el centro de Sitges. En el caso de los centros de Castelló d'Empúries, la implantación de las aulas de acogida se ha mostrado como una medida idónea para la integración pedagógica del alumnado.

CEIP Maria Ossó (Sitges)

Total alumnos:	370
Espanoles:	244 (65,95%)
Extranjeros:	126 (34,05%)
Comunitarios:	59 (15,95 %)
Resto Europa:	5 (1,35%)
Latinoamérica:	54 (14,6%)
Norteamérica:	2 (0,5%)
Asia/Oceanía:	6 (1,6%)

CEIP Joana d'Empúries (Castelló d'Empúries)

Total alumnos:	332
Espanoles:	192 (58%)

Extranjeros:	140 (42%)
Comunitarios:	49 (14,76%)
Resto Europa:	5 (1,5%)
Latinoamérica:	23 (6,9%)
África:	63 (19%)
Asia/Oceanía:	1 (0,3%)

Nota: el centro tiene alumnado de 21 nacionalidades diferentes.

CEIP Ruiz Amado (Castelló d'Empúries)

Total alumnos:	556
Espanoles:	289 (56,5%)
Extranjeros:	242 (43,5%)
Comunitarios:	90 (16,2%)
Resto Europa:	14 (2,5%)
Latinoamérica:	27 (5%)
África:	110 (19,8%)
Asia/Oceanía:	1 (0,2%)

Nota: el centro tiene alumnado de 28 nacionalidades diferentes.

Consideraciones

En los tres centros, pero especialmente en los de Castelló d'Empúries, existe la percepción de que el fenómeno de la inmigración, lejos de estabilizarse, sigue en alza, lo que obliga a las administraciones implicadas (municipal y autonómica) a crear nuevas aulas o grupos (y a aumentar, pues, los recursos de las aulas de acogida) en el mismo centro o, por saturación (caso del CEIP Ruiz Amado), al establecimiento de un nuevo centro. El profesorado percibe un cambio en la composición del alumnado extranjero: mientras que antes era principalmente comunitario, ahora tiene origen principalmente africano y latinoamericano. Aumenta la complejidad ante la diversa procedencia de los escolares, que hablan diferentes idiomas y provienen de diferentes culturas.

Con carácter general, se puede decir que los problemas surgirían ante la divergencia de las disposiciones nacionales, por ejemplo en cuanto a la progresión académica y la integración en el Estado de acogida. En el tema lingüístico, deben observarse las implicaciones en la adaptación a un nuevo entorno lingüístico en relación con las experiencias de aprendizaje formales del estudiante y su integración social. En la asunción de los retos a los que se enfrentan los niños inmigrantes al intentar manejar estos procesos, se tiene que tener en cuenta la implicación y el apoyo de profesores, padres, administraciones públicas y organizaciones de inmigrantes durante un periodo transitorio.

En un plano más concreto, se puede afirmar que, a pesar de tener porcentajes de alumnado comunitario equivalentes, los dos centros de Castelló

d'Empúries ofrecen dinámicas diferentes con respecto al centro de Sitges. Con independencia de las posibles diferencias de nivel socioeconómico (más elevado en Sitges), existe un dato diferenciador clave: en el centro Maria Ossó, el segundo grupo por porcentaje y origen regional es el latinoamericano, mientras que en los centros de Castelló d'Empúries es el africano (norteafricano). Esto tiene cierta incidencia en aspectos docentes y organizativos. En lo referente a la enseñanza de la asignatura de religión, en el caso del centro de Sitges, a pesar de las diferentes confesiones presentes (aunque cristianas), la asistencia es superior al 50%; en el caso de los centros de Castelló d'Empúries, existe una demanda no satisfecha de recibir enseñanza coránica y se imparte la asignatura de religión —católica— (siendo ésta, en todo caso, siempre voluntaria) con una asistencia que a duras penas alcanza el 30% del alumnado. En cuanto a los aspectos organizativos, la incidencia llega fundamentalmente a los alimentos que componen el menú escolar. En este caso, los centros de Castelló d'Empúries atienden las solicitudes formuladas por parte de las familias de confesión musulmana (principalmente, proscripción de la carne de cerdo). Cabe mencionar, sin embargo, que la convivencia del alumnado comunitario con el alumnado de otras procedencias geográficas no plantea ningún problema.

Finalmente, se debe hacer referencia al aspecto lingüístico. Una afirmación común en los tres centros es la consideración de que «la lengua constituye un elemento de integración». Sin embargo, esta afirmación es objeto de diferentes interpretaciones. Evidentemente, los temas relacionados con la lengua constituyen un elemento característico en las migraciones europeas. No es de extrañar, pues, que la cuestión lingüística trasluciera en todas las conversaciones mantenidas. Es algo común en los progenitores comunitarios el interés por el hecho de que sus hijos reciban enseñanza en castellano e inglés. Aceptan el catalán como elemento de integración, pero no acostumbran a compartir el criterio de que sea la lengua vehicular en la enseñanza. Asimismo, no se manifiesta un deseo expreso por su parte por la presencia de la lengua materna en la enseñanza (p. ej., francés o alemán), un aspecto que quedaría relegado al ámbito privado o familiar. En cambio, los progenitores ingleses sí que muestran un interés especial por la enseñanza de su lengua a sus hijos, interés que, a su vez, comparten, por diferentes motivos, los padres de otras nacionalidades comunitarias.

Ante este escenario común, las actitudes mostradas por los dos centros de Castelló d'Empúries y el de Sitges divergen. Los dos primeros siguen las pautas de cualquier centro escolar de Cataluña y sólo se usa la lengua catalana (salvo en el caso de las preceptivas asignaturas de lengua castellana e inglés). Diferente es el caso del CEIP Maria Ossó, donde, desde el comienzo, y con especial interés por parte de los padres, se ha intentado llevar a cabo un modelo trilingüe (catalán, castellano e inglés) que no se ha podido alcanzar a causa de algunos impedimentos del Departamento de Educación de la Comunidad Autónoma, circunstancia que habría generado cierto malestar en los progenitores y aflicción en un cuerpo docente predispuesto y preparado para llevar a cabo esta iniciativa. Es más, y en la misma línea: mientras que en los centros de Castelló d'Empúries la lengua de relación institucional con los padres es

también el catalán (otra cosa es la relación personal), el centro de Sitges opta por una información institucional que intenta combinar los tres idiomas. En definitiva, si bien el catalán se puede llegar a aceptar como elemento de integración de los escolares comunitarios (a veces residentes en Cataluña durante sólo unos cuantos años), lo cierto es que los padres acostumbran a considerar que esta integración no les interesa, de manera que valoran —o exigen— el uso de otras lenguas (no la propia, sino castellano o inglés) para su relación institucional con el centro escolar.

Conviene referir, finalmente, que en esta parte del estudio se aportan consideraciones extraídas de las entrevistas realizadas en los centros escolares mencionados, a partir de las que se han podido captar las problemáticas descritas. Así, también conviene advertir que (1) la muestra no es, por supuesto, indicativa del conjunto de centros escolares, aunque los centros estudiados permiten extraer conclusiones con respecto a la prestación del servicio público de educación a personas en situación de dependencia; (2) puesto que se trata de centros públicos situados en Cataluña, ofrecen la particularidad del modelo lingüístico, ya que el catalán constituye la lengua vehicular en la enseñanza no universitaria. Lógicamente, el estudio ha tenido en cuenta únicamente los centros públicos y, en menor medida, los concertados. El objeto del proyecto de investigación en que se enmarca este estudio obligaba a considerar principalmente los centros públicos, sin excluir los que se sustentan con fondos públicos. Asimismo, conviene subrayar un dato importante extraído de la información obtenida: en el momento de escoger el centro educativo (público o privado), las preferencias de las familias extranjeras siguen en buena medida la tendencia de su país de origen: si allí las familias escogen mayoritariamente los centros públicos, se sigue la misma opción en nuestro país.

IV. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión podemos decir que el problema más acuciante que se plantea en el discurso sobre la ciudadanía es el de la relación entre los «ya ciudadanos» y los extranjeros. Existe aquí una tensión entre la fundación particularizada de los derechos y su contenido universal. Es una tensión que, por supuesto, no opera en relación con los ciudadanos comunitarios. Para el ciudadano europeo (el que pertenece a un Estado miembro), la Unión supone la atribución de una abierta multiplicidad de derechos y, a su vez, la necesidad de sustraer a este ciudadano del dominio absoluto del Estado nación para situarlo en un escenario supranacional. Es sobre los derechos que se está intentando construir la nueva Europa, de manera que son ellos el elemento caracterizador del nuevo orden europeo. Por lo tanto, ha ocurrido una superación del marco territorial en el que los derechos encontraban aplicación hasta ahora. En suma, los derechos del ciudadano recuperan su significación como derechos del hombre por el hecho de que no se aplican exclusivamente Estado por Estado, y, por lo tanto, en cada caso sólo en el territorio sobre el que cada

Estado ejerce su soberanía y jurisdicción. Esta idea, como hemos dicho anteriormente, se encuentra presente en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE):¹⁸ el artículo 17 sanciona la creación de una ciudadanía de la Unión y establece que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional». Todos los ciudadanos de los Estados miembros son, pues, ciudadanos europeos, y como tales son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes que prevén el TCE y las normas dictadas al amparo de éste. Entre estos derechos, está el derecho a circular y residir libremente dentro del territorio de los Estados miembros y, también, el hecho de disfrutar de los mismos derechos sociales que los poderes públicos de cada Estado miembro ofrecen a sus nacionales.

Así, lo más lógico sería que los sistemas educativos plantearan la atención a los escolares de origen comunitario en clave de ciudadanía europea. Este planteamiento, sin embargo, tal como hemos podido observar, no parece encontrar reflejo ni en nuestros centros escolares ni en los textos legales aprobados recientemente en materia educativa. Sin embargo, esta omisión de la noción de ciudadanía europea no excluye que la Ley orgánica 2/2006, de educación (LOE), haga múltiples referencias a la educación «para la ciudadanía», una nueva materia que se integra en el currículum escolar, ya que una de las finalidades del sistema educativo español consiste en «la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable».

Todo esto coincide con el interés, desde instancias europeas, por la conformación de una ciudadanía europea en la que el Estado del bienestar constituye una insignia y donde, sin duda, la educación tiene una función de integración clave. El tema de la ciudadanía europea y de su configuración tiene un incuestionable componente dinámico, que, a su vez, va estrechamente ligado al disfrute de los mismos derechos para todos los ciudadanos de la Unión. Asentados los derechos de libertad y de participación —éste último, en menor medida—, el gran reto que tienen planteado los Estados de la UE son los derechos sociales. Sólo una prestación común y extendida por toda la Europa comunitaria puede garantizar un desarrollo armónico en el que la libre circulación y el establecimiento de personas no constituyan una mera quimera. No obstante, hay que reconocer que estos derechos sociales, altamente valorados por el constitucionalismo europeo después de la Segunda Guerra Mundial, parecen ocupar en la actualidad una posición cada vez más marginal en el nuevo espacio jurídico europeo. Seguramente nuestro país se ha convertido en el actual abanderado de la Europa social mediante iniciativas legislativas (p. ej., la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia) que antes eran definidoras de políticas en otros Estados europeos donde hoy resultan discutidas.

18. En su versión consolidada publicada en el DO C 321, de 29 de diciembre de 2006.