



Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

IusInkarri

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política

Vol. 9, n.º 9, enero-diciembre, 2020 • Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2519-7274 (En línea) • ISSN: 2410-5937 (Impreso)

DOI: 10.31381/iusinkarri.v9n9.3688

EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS: UNA MIRADA DESDE EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

The Education for citizenship and human rights: a
view from the Spanish constitutional system

JESÚS IGNACIO DELGADO ROJAS
Universidad Carlos III de Madrid
(Madrid, España)

Contacto: jesusignacio.delgado@uc3m.es

RESUMEN

La Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos es la formación cívico-moral de un sistema educativo. Es una asignatura, con contenidos y objetivos, que ha recibido elogios y críticas que aquí trato de revisar. Su valor e importancia para la convivencia democrática es indudable. En este trabajo realizo, desde una perspectiva laica, un análisis de la materia, su encaje en el sistema constitucional de los Estados de derecho y las perspectivas y los retos que plantea al modelo educativo. Las democracias deliberativas necesitan formar ciudadanos activos y críticos para ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes. Además, la Educación para la Ciudadanía afianza el compromiso de las

personas con la vida política de su sociedad, regenera la confianza en las instituciones y garantiza la participación democrática de todos y todas en condiciones de igualdad y respeto.

Palabras clave: Educación para la Ciudadanía, derechos humanos; democracia; dignidad; objeción de conciencia.

ABSTRACT

Education for Citizenship and Human Rights is the civic-moral formation of an educational system. It is a subject, with contents and objectives, that has received praise and criticism, which I will try to review here, and its value and importance for democratic coexistence is unquestionable. In this paper, from a secular perspective, I analyze the subject, its place in the constitutional system of the rule of law, both the perspectives and the challenges it poses to the educational model. The deliberative democracies must train active and critical citizens to exercise their rights, and fulfill their responsibilities. In addition, citizenship education strengthens people's commitment to the political life of their society, regenerates confidence in institutions, and guarantees democratic participation for all under conditions of equality and respect.

Key words: Citizenship Education, human rights, democracy, dignity, conscientious objection.

Recibido: 30/06/2020

Aceptado: 21/07/2020

1. INTRODUCCIÓN

Mucho me temo que estamos asistiendo a una profunda revisión no solo del sistema educativo, sino de la teoría política que lo circunda. Es precisamente una teoría política de la educación la que parece estar en juego en el panorama social que nos rodea: no solo se valora la pertinencia de un concreto currículo escolar, con o sin enseñanza confesional incluida, sino el *cómo* y por *quiénes*

deben ser educados los ciudadanos en temas de formación cívica y moral. Esta es la cuestión central que ha cobrado especial relevancia y es el objeto de estudio que aquí trato de abordar. No es solo una mera decisión legislativa, sino toda una política educativa que entronca con los pilares más básicos del Estado de derecho.

En las siguientes páginas intentaré, sin ánimo exhaustivo, ofrecer algunos comentarios en torno a la polémica a la que seguimos asistiendo sobre la formación en valores, por un lado, o la educación religiosa, por otro. Una cuestión que en España ha sido y sigue siendo objeto de ardua y enconada discusión. El último capítulo —pero que aquí no estudiaré— lo protagonizó el partido político español Vox y su propuesta de pin parental, una especie de autorización que deberían otorgar los padres para que sus hijos pudieran recibir enseñanzas —decían— adoctrinantes.

En ese contexto, el sentido común nos invita a una reflexión abierta y crítica de la cuestión, que no nos aboque a juicios apresurados y llenos de prejuicios. Mi propósito es, por ello, comprobar si las cautelas que se adoptan en torno a estas asignaturas están justificadas o no, cuáles pueden ser las consecuencias de que se materialicen los peligros y con qué instrumentos contamos para combatirlos; deberíamos preguntarnos a qué intenciones responde promover una asignatura de educación cívica y si es algo que encuentra acomodo en nuestros textos constitucionales o, más aún, si es ordenado por estos. Partiendo de una concepción optimista del ser humano, considero que plantearnos estas cuestiones tiene importancia porque creo, con Fernando Savater (1997) que «los hombres podemos mejorarnos los unos a los otros a través del conocimiento» (p. 18).

Procederé del siguiente modo en mi exposición: abordaré, con carácter meramente introductorio, el contexto en el que se encuentran estas asignaturas y algunas generalidades en torno a ellas; luego procederé a su encaje legal y armonía con los principios informadores del sistema constitucional; haré alusión a la articulación de una posible objeción de conciencia, su fundamento y

admisibilidad; y finalmente presentaré algunas de las críticas procedentes de distintos sectores sociales y formularé algunas conclusiones a partir de estas.

2. ENTRE EL MINIMALISMO CÍVICO Y LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA

Cierto es que los fenómenos que hoy acompañan al desarrollo de la sociedad del siglo XXI hacen necesarios mecanismos y herramientas que nos sean más útiles para lograr una mejor comprensión del mundo que nos rodea y que nos capaciten para insertarnos de modo pleno y satisfactorio en nuestro ambiente. La educación es el mejor mecanismo de adaptación entre el ser humano y su hábitat de convivencia.

En España fue la Ley Orgánica de Educación 2/2006, del 3 de mayo, la que introdujo en el currículo escolar una nueva asignatura que, bajo distintas denominaciones según el curso académico en el que se impartía, se configuraba con carácter obligatorio: «Educación para la Ciudadanía y en Derechos Humanos» (en educación primaria y un curso en secundaria), «Educación Ético-Cívica» (cuarto curso de educación secundaria) o «Filosofía y Ciudadanía» (en bachillerato).

En el año 2013 la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa eliminó el carácter obligatorio de la asignatura Educación para la Ciudadanía. Se mantiene una asignatura de Ética como alternativa a Religión, que se tiene que ofrecer en todos los centros.

Mientras escribo estas páginas, en julio de 2020, se está elaborando una Ley Orgánica de educación que modifica la de 2013. En marzo se ha aprobado el texto en el Consejo de Ministros y se está tramitando en el Congreso. Entre las novedades que introduce esta nueva ley en el sistema educativo, me interesa resaltar la pérdida de importancia que la asignatura de Religión experimenta en el currículo. En bachillerato no será obligatorio ofertarla; si se oferta y se cursa, su calificación no computará para el

acceso a la universidad o la obtención de becas. En primaria y secundaria Religión será de «oferta obligatoria», pero de «asunción voluntaria». Sí es obligatorio ofertar y cursar Educación en Valores Cívicos y Éticos (este es el nombre que tendrá la asignatura, en vez de Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos, si se llega a aprobar la ley).

Con independencia de la ley, la asignatura cuenta con no pocos adeptos, pero también con otros tantos detractores, que ven en esta materia un peligroso artefacto político. Pero de esto me ocuparé más tarde. Antes presento las dos alternativas que —creo— tenemos ante nosotros: apostar por lo que se suele llamar *minimalismo cívico* o por la *educación democrática*.

La corriente del minimalismo cívico argumenta que, en la educación pública, el único límite que se debe poner a la autoridad de los padres es el que marcan los contenidos básicos de educación cívica, esenciales de una democracia liberal. Pero nada más. Se otorga así a los padres el derecho de determinar el resto de la instrucción de sus hijos. A las decisiones públicas no les corresponde más que ese mínimo cívico necesario —y solo el indispensable— para una convivencia pacífica.

Esta corriente del minimalismo cívico entiende que para garantizar de forma máxima la autoridad de los padres sobre la formación moral de sus hijos, la educación moral recibida en la escuela ha de quedar reducida al mínimo. El minimalismo cívico exige a las escuelas no enseñar nada más allá que vaya de las que dicen son las tres reglas básicas: lectura, escritura y aritmética. Todo lo que vaya más allá de ese mínimo constituye un exceso ilegítimo de la autoridad política.

Su atractivo básico podría residir en su fuerza integradora de los horizontes culturales diferentes y opuestos. En tanto que es una opción que no se pronuncia sobre la valoración del fenómeno de la multiculturalidad en la escuela, parecería que los potenciales enfrentamientos en este plano quedarían al margen de la educación (cuyos contenidos, por ser mínimos, no le permiten afrontar esos retos). El fenómeno deberá ser abordado por

otras vías político-legislativas, pero no por el sistema educativo. Sus defensores argumentarían que al minimizar el componente cívico en la escuela, se puede resolver el problema de cómo lograr el consenso acerca de la educación cívica en condiciones de pluralismo (ya que ese pluralismo acarrea visiones distintas de civismo, el derivado cada uno de su propia cultura). Desterrado el debate de la escuela, no será necesario lograr un consenso hartamente difícil en un clima de profunda heterogeneidad cultural, a riesgo de que cada grupo quisiera imponer su propia visión al respecto.

El problema que encuentro es que la noción de neutralidad que predica el minimalismo cívico impide al Estado tomar partido por una defensa de los propios valores encarnados por ese Estado. Para los defensores de una educación así concebida, cualquier atisbo de formación en valores no puede tener cabida en el sistema educativo, no ya los valores concretos de una determinada ética privada (que el principio de laicidad proscibiría), sino tampoco educar en los valores desprendidos de su ética pública, aun siendo esta democrática, liberal y laica.

Por su parte, la educación democrática sostiene que una condición necesaria para una educación cívica adecuada es promover las aptitudes y los valores propios de una ciudadanía igualmente democrática. Esto es, una educación que defienda no solo un mínimo cívico, sino que tutele las habilidades y los valores contenidos y desprendidos del entero ordenamiento jurídico sobre los que se asienta esa opción educativa. La educación democrática —señala su defensora, la profesora Guttman (2001)— concede a los ciudadanos «la posibilidad de interpretar los requisitos de la educación cívica, en coherencia con el respeto por sus derechos. Es decir, permite a los ciudadanos exigir *más* que el mínimo de educación cívica» (p. 359).

Me parece que de las dos alternativas nos inclinamos, más bien, por un tipo de educación que va más allá del mínimo. La profesora Martha C. Nussbaum (2020) mantiene una tesis similar cuando, en su última obra recientemente publicada, incluye la educación

en la lista de capacidades humanas centrales que una nación debe garantizar hasta un umbral mínimo para poder reclamarse justa:

Poder utilizar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo «verdaderamente humano», un modo formado y cultivado por una educación adecuada que incluya (aunque ni mucho menos esté limitada a) la alfabetización y la formación matemática y científica básica. (p. 258)

3. CONTENIDO Y OBJETIVOS

A nadie se le ocurriría desdeñar la importancia que tiene la educación de los individuos en una sociedad abierta, libre y democrática. Se trata de propiciar las condiciones para que los ciudadanos y las ciudadanas de un país realicen con autonomía, dignidad e igualdad de oportunidades su plan de vida y participen efectivamente en la vida pública.

Por no reiterar el consabido desarrollo histórico del concepto de ciudadanía, baste señalar, a los efectos que aquí interesan, que uno de los problemas actuales que acucia a nuestras sociedades es el de la convivencia entre personas procedentes de horizontes culturales distintos y los retos que plantea el pluralismo y la diversidad (afectivo-sexual, empoderamiento de la mujer, modelos familiares).

En esa tarea la educación es un elemento indispensable, porque la ciudadanía conlleva una forma en sí de entender la convivencia y la organización social, sus valores, sus principios, sus derechos y sus procedimientos. Todo un engranaje de elementos que se insertan en la sociedad en la que vivimos, y que la articulan y dan forma, cuyo conocimiento es necesario para participar efectivamente en ese marco de interrelaciones. Con meridiana claridad lo ha expresado también la profesora Nussbaum (2010):

Las instituciones educativas tienen una tarea importante y urgente: inculcar en los alumnos la capacidad de concebirse como integrantes de una nación heterogénea (como lo son todas las

naciones modernas) y de un mundo aún más heterogéneo, así como la facultad de comprender, al menos en parte, la historia y las características de los diversos grupos que habitan este planeta. (p. 114)

La Educación para la Ciudadanía persigue precisamente el fomento de esas condiciones de integración social y el cultivo de los valores democráticos. En esa línea señalaba el profesor Gregorio Peces-Barba (2007):

La Educación para la Ciudadanía debe ser conectada con la necesidad de contar con un sustrato de cultura cívica y política capaz de dar sustento a la estabilidad del sistema democrático. La cultura cívica y política puede ser entendida como el conjunto de valores y actitudes que orientan la conducta política y las evaluaciones que el ciudadano puede hacer de los agentes e instituciones políticas. La cultura cívica y política está pensada para funcionar en el marco de un sistema democrático. El ciudadano del que hablamos no es un observador pasivo de la política, sino su máximo sujeto. Por ello, la Educación para la Ciudadanía ha de pretender ayudar a lograr ciudadanos libres, críticos, responsables y comprometidos. (p. 24)

¿Cómo se materializa este objetivo? Los contenidos de tal asignatura son los que responden a esa cultura cívico-política de base democrática. Si el papel que se atribuye a los ciudadanos de ser los máximos protagonistas de la vida política es capaz de ser ejercido sin la formación que esa tarea requiere, la asignatura Educación para la Ciudadanía no sería necesaria. Si, por el contrario, nuestra respuesta fuera algo más pesimista, y cuestionamos que como ciudadanos no estamos capacitados de antemano para participar de modo tal como el sistema democrático nos requiere, quizás la asignatura sí tenga alguna misión que cumplir. La democracia necesita formar ciudadanos. Y necesita de la educación porque la ciudadanía es una actividad que no se nace sabiendo ejercer. Si vivimos en democracias deliberativas hay que enseñar a deliberar. «Todo aquello que no tenemos al nacer pero que necesitamos para vivir —le decía Rousseau a *Emilio*— nos es dado

por la educación» (2005, p. 38). Se trata de favorecer —siguiendo también en este punto a Stuart Mill— el desenvolvimiento de la individualidad.

Concretando, los contenidos se estructurarían en torno a cuatro bloques: (1) los valores comunes; (2) derecho a la diferencia y de los valores correspondientes siempre que no entren en contradicción con los primeros; (3) instituciones, instrumentos de participación y resolución de conflictos en democracia; y (4) ética pública derivada de los bloques anteriores. Solo realizaré algunas puntualizaciones que me parecen interesantes en torno a cada bloque, ya que estos contenidos no requieren más explicaciones que las que ya de sobra son conocidas por todos.

Considero que el primer bloque de contenidos está integrado por los valores comunes que desde el consenso constitucional nos hemos dado para que rijan nuestra convivencia de forma pacífica y democrática: la dignidad de la persona, los derechos humanos y, en definitiva, los principios constitucionales y los valores superiores del ordenamiento: la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes para la formación de la conciencia y el derecho a su libre desarrollo. Es el descubrimiento de nuestra propia *mismidad*, de lo que somos y de lo que podemos llegar a ser. De ahí que el objetivo nuclear de la educación no sea otro que aportar al educando todos los elementos que le permitan descubrirse a sí mismo, sus posibilidades y sus límites para estar en condiciones de elegir el plan de vida que desee en desarrollo de su personalidad. Y la conciencia del alumno o de la alumna, como ha señalado acertadamente el profesor Dionisio Llamazares (2009):

no es propiedad ni del Estado, ni de la sociedad, ni de la escuela; ni siquiera de los padres. Las obligaciones de los padres, de la sociedad, de la escuela y del Estado son instrumentales al servicio de la libre formación de la conciencia, quedando radicalmente excluida cualquier forma de clonación intelectual o espiritual. La conciencia como percepción de sí mismo y de su entorno es el punto de referencia de toda educación, no para formarla y

modelarla desde fuera (familia o escuela), sino para poner a disposición de la persona todos los saberes, todos los datos y todos los instrumentos que le permitan descubrirse a sí misma. (p. 98)

El segundo bloque de contenidos, relativo al respeto a la diferencia, requerirá nuestros mayores esfuerzos para afianzar el reconocimiento, no ya hacia el culturalmente cercano, sino hacia el diametralmente opuesto. Y aquí la mayor fuente de diferencia (a veces insalvable), generadora de conflictos, suele ser la religión. Cuestión distinta es si esa diferencia puede encontrar acomodo en nuestro marco democrático o no, por no ser respetuosa con los valores que este consagra y debemos ser intolerantes con lo intolerable por atentar contra los valores más intrínsecos de la dignidad humana. Pues como apostilla el profesor Llamazares (2009), el respeto a los valores diferenciales está supeditado a que «no sean contradictorios con los comunes» (p. 91).

Con los principios democráticos de convivencia y las instituciones que conforman el tercer bloque de contenidos, me refiero no únicamente a que los alumnos y las alumnas conozcan las instituciones (las Jornadas de Puertas Abiertas y visitas a las sedes de organismos oficiales pueden ayudar), sino también a que aprendan las normas y las instituciones inspiradas en los principios y los valores superiores del ordenamiento.

Derivado de todo lo anterior, el cuarto bloque coincide con la ética pública que, entendida en la definición que de la misma da el Tribunal Constitucional español, es el «común ético de una sociedad acogido por el Derecho» (Sentencia del Tribunal Constitucional de España núm. 62/1982). Así configurada, en esa moral pública tienen cabida tanto los valores y los principios constitucionales que nos hemos comprometido a respetar y las normas morales comunes a todo código particular, religioso o no, siempre que no entren en contradicción con aquel consenso democrático.

4. FUNDAMENTACIÓN LEGAL

4.1. ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y CONSTITUCIONAL

Ya desde la Declaración Universal de Derechos Humanos se fijó la importancia capital de la educación en el desarrollo de la persona. En su preámbulo se cita el «desconocimiento» como causa de ofensa a la dignidad humana. La propia declaración afirma:

como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales.

En su art. 26.2 podemos leer:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Tras la Declaración Universal de Derechos Humanos se sucedieron múltiples documentos y recomendaciones de organismos internacionales dirigidos de forma unánime al fomento de la educación en derechos humanos¹. Lógicamente tales textos

1 Desde la Unesco se elaboraron dos importantes textos: por un lado, la «Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales, así como la educación relativa a los derechos humanos y las libertades internacionales», de 1974 (a partir del cual surgió el «Plan de Acción Mundial para la Educación en los Derechos Humanos y en la Democracia», en 1993 en Montreal, y el «Plan de Acción Integrado» de la Conferencia Internacional de Ministros de Educación de 1994); por otro lado, el texto «Educación para la paz, los Derechos Humanos, la democracia, el entendimiento internacional y la tolerancia», en 1995. Por su parte, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos

despliegan un valor hermenéutico de vital importancia para inspirar cualquier medida que se deba adoptar en estos ámbitos, aunque muchos de ellos carecen del valor vinculante deseable.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13.1), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 29.1) y el Protocolo Adicional de la Convención Europea de Derechos Humanos (art. 2) mantienen un denominador común: todos ellos reconocen que el objetivo de la educación es la dignidad de la persona y el máximo desarrollo de la personalidad hasta el máximo de sus posibilidades, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los pueblos y los grupos étnicos o religiosos, la paz, el respeto al diferente, de uno mismo y de la propia identidad y de la identidad de los otros, la participación responsable en una sociedad libre y el respeto del medio ambiente natural.

Centrándonos en el caso español, la clave nos la aporta el art. 27 de la Constitución (en adelante, CE), cuya regulación legal y la abundante jurisprudencia constitucional sobre la materia nos ofrecen la configuración de este derecho fundamental. En el citado precepto se consagra, en su apartado primero, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza como consecuencias ineludibles del derecho de libertad de conciencia (art. 16.1 CE) en relación con el art. 10.1 CE; y en su apartado segundo se enuncia como objeto que debe perseguir la educación «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».

Nuestro supremo intérprete de la Constitución se ha encargado de perfilar los límites y los contenidos de este derecho a la educación, y ya desde la temprana STC 5/1981 postuló que «la

(1993) adoptó la «Declaración y el Programa de Acción de Viena» considerando «la educación, la capacitación y la información pública en materia de derechos humanos indispensables para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz». La ONU declaró el decenio 1995-2004 «para la educación en la esfera de los derechos humanos».

enseñanza ha de servir a determinados valores (principios democráticos de convivencia, etc.) que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva». Sería erróneo pensar que se cumple con el mandato constitucional impartiendo esta enseñanza con carácter disperso y transversal, ya que la experiencia ha demostrado que esta solución era manifiestamente insuficiente. Se hace necesaria la creación de una materia autónoma y obligatoria para todos los alumnos, lo que no impide que ambas fórmulas (transversalidad y asignatura autónoma) sean complementarias y necesiten la una de la otra. Por tanto, la Educación para la Ciudadanía no solo no es inconstitucional, sino que responde a un mandato constitucional. Esto es, la educación en los valores democráticos no solo tendría cabida en nuestro texto constitucional, sino que es ordenada por este su impartición².

4.2. LAICIDAD, SISTEMA EDUCATIVO Y EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

Como principio por el que se deben regir las relaciones entre el Estado y las confesiones, la consagración de la laicidad es la opción por un modelo religiosamente neutral, que no emite juicio alguno sobre las creencias de sus ciudadanos. Pero que sí valora positivamente la libertad religiosa como derecho fundamental (rechazo del laicismo), a través del cual los ciudadanos puedan optar por abrazar cualquier creencia o ninguna.

La laicidad es un principio insoslayable, *conditio sine qua non*, de la libertad de conciencia. No es posible el ejercicio pleno de la libertad de conciencia si no existe una condición previa de laicidad. En la Constitución española la laicidad aparece recogida en

2 En los últimos años ha proliferado la bibliografía en torno a las posibilidades de la formación cívica así como el análisis de las experiencias ensayadas en la comunidad internacional: Cotino (2000), Llamazares (1995, 2005), Cámara (1988), Lucas (1995), Ruiz (2007), Martín (2006). Sobre la experiencia internacional ver: Cimbalo (2005), Celador (2003).

el art. 16.3 bajo la confusa afirmación de que «ninguna confesión tendrá carácter estatal»³.

Este modelo por el que opta la Constitución española acoge los dos principios definidores de la laicidad: la separación entre el Estado y las confesiones religiosas, consecuencia de su no identificación con las creencias religiosas de sus ciudadanos, y la neutralidad con respecto a ellas. Y cabe añadir un tercer principio informador de la laicidad, algo contradictorio —pero no voy a entrar en ello—, que es el de cooperación con las diferentes confesiones religiosas que «es compatible con una consideración favorable de ciertas confesiones que se debe traducir en formas de ayudas promocionales y prestacionales» (Ruiz, 2020, p. 179). De estas notas caracterizadoras interesa destacar lo siguiente.

Esa separación conlleva la garantía de independencia entre los poderes del Estado y los poderes de la confesión religiosa (mutua independencia): (I) el Estado no puede tomar decisión alguna dentro de sus competencias motivada o fundada en creencias religiosas; (II) el Estado ha de asegurar la autonomía interna de las confesiones religiosas y no se ha de inmiscuir en los asuntos internos de estas, salvo que así lo exija la protección y el aseguramiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos; y (III) las confesiones religiosas no pueden ser ni equiparadas ni constituidas como instituciones públicas; es decir, no forman parte del aparato estatal.

De esta laicidad, entendida como separación y neutralidad, se desprenden los principios inspiradores que deben regir la tarea

3 El término «laicidad» tardó en generalizarse y en usarse tanto por la doctrina como por el Tribunal Constitucional, fundamentalmente porque se temía su confusión con el laicismo. De hecho, se prefería la apostilla de «estado no confesional» y la de «estado aconfesional». La primera vez que el Tribunal Constitucional utilizó el término «laicidad» fue en la STC 46/2001, de 15 de febrero, en la cual habla del Estado español y de la laicidad positiva de este. El objetivo del empleo de este adjetivo («positiva») se desprende de la sentencia para no confundir la laicidad con el laicismo; y también poner de relieve que la laicidad consagrada en España es compatible con la cooperación (es decir: que no es la laicidad francesa).

formativa en Educación para la Ciudadanía y que, a su vez, inhiben el riesgo de su sectarismo y adoctrinamiento. La laicidad imprime en esta asignatura —como diría Bobbio (2005)— más un método o forma de trabajar que un contenido exacto (pp. 147-149). El espíritu laico no sería tanto como un nuevo contenido a enseñar, sino la condición para poder enseñar todos los contenidos culturales posibles. Pero no caigamos en el equívoco de considerar esta separación y neutralidad como ausencia de toda moral que el Estado deba defender o la imposibilidad de mostrarse beligerante contra aquello que la perturbe. Ni la separación ni la neutralidad convierten al Estado en un ente axiológicamente vacío. El Estado no es solo sujeto pasivo sometido a la moral pública y está obligado a respetarla, sino que es también por mandato constitucional el encargado de hacerla respetar.

Ante la aseveración de que el Estado no puede o no debe tener moral alguna⁴, consecuencia derivada de su laicidad, el parecer contrario se dirigiría a mantener que, lejos de carecer de toda moral, tiene la proveniente de los principios y valores constitucionales supremos en los que se expresa y concreta el mínimo común ético de una sociedad determinada. Su moral *pública* no puede ser otra que la consecuentemente derivada de la defensa del sistema democrático de derecho.

Junto a esta caracterización de la laicidad, aparecen otros presupuestos que configuran y forman parte del sistema educativo. Como manifestación de la libertad de enseñanza, aquella actividad sistemática encaminada a la transmisión de un cuerpo de

4 El derecho y el Estado «no encarnan valores morales —dice Ferrajoli (2010)—, ni tienen la tarea de afirmar, de sostener o de reforzar la (o bien una determinada) moral o una determinada cultura, religión o ideología, ni siquiera de tipo laico o civil [...] porque la adhesión a dichos valores —incluso a los valores políticos de la democracia— no pueden imponerse a la conciencia moral de manera coactiva» (pp. 135 y 139). También esta postura la comparte el profesor Prieto Sanchís (2010) cuando afirma que «la laicidad supone que las instituciones públicas no hacen suya ninguna concreta opción de las muchas que concurren al debate de una sociedad pluralista y, sobre todo, supone también que el Derecho y el Estado, irremediabilmente coactivos, no son generadores de ninguna ética particular» (p. 255).

conocimientos y valores, encontramos tres derechos que se desgajan de aquella: (1) derecho de creación de centros docentes; (2) libertad de cátedra; y (3) derecho de los padres para elegir aquella formación religiosa y moral para sus hijos más conforme a sus propias convicciones. En cualquiera de esta triple manifestación, nos encontramos ante derechos que son proyección del derecho de libertad de conciencia de los distintos titulares que lo ostentan: libertad de conciencia del director del centro; libertad de conciencia del docente; y libertad de conciencia de los progenitores, respectivamente.

En relación con la libertad de creación de centros docentes (art. 27.2 CE), nuestro foco de atención debe situarse en la articulación de la relación entre el *ideario* de aquel y la impartición de la asignatura Educación para la Ciudadanía. Huelga decir que aquel documento rector, que informa a la entera acción educativa, debe respetar y tener como límites los principios y los valores constitucionales. De ahí que, en lugar de acomodar el currículo de dicha asignatura al ideario propio, es precisamente este el que ha de acomodarse a los contenidos de Educación para la Ciudadanía, en tanto que valedora de los principios constitucionales en los que también debe estar inspirado aquel ideario. O, dicho de otro modo, si la exposición de los contenidos de la asignatura Educación para la Ciudadanía han de ser expuestos de forma objetiva, neutral y científica, esos mismos principios han de ser respetados en la acomodación del ideario del colegio.

La libertad de cátedra⁵, reconocida en el art. 20.1.c CE, siguiendo la concepción francesa, se configura como una prolongación de la libertad de conciencia del profesor o de la profesora en el ejercicio de su función docente. El ejercicio de este derecho exige de su titular el denominado *deber de reserva*: la contención de la propia conciencia con el objeto de no lesionar el derecho de libertad de conciencia del alumnado. Con relación a los centros docentes privados, ya afirmó el Tribunal Constitucional español que lo

5 Un estudio en profundidad se puede encontrar en Oscar Celador Angón (2007).

que se impide a sus profesores es atacar, con ataques directos o solapados, el ideario del centro, pero no se les impone su obligación de compartir su inspiración⁶. Con respecto a los centros públicos, encontramos un doble contenido de la libertad de cátedra: desde un punto de vista negativo, al docente no se le va poder imponer que adecúe su enseñanza a una doctrina o a una ideología oficial. Este aspecto negativo impide, en definitiva, el adoctrinamiento. Desde un punto de vista positivo, la libertad de cátedra en centros públicos faculta al profesor a orientar su enseñanza de acuerdo con sus propias convicciones, pero teniendo en cuenta que esta libertad de cátedra (por el *deber de reserva* que la limita) deberá graduarse en función del nivel educativo en que se imparta la docencia. El objetivo de esta graduación de la libertad de cátedra del docente es asegurar el respeto al derecho a la libre formación de conciencia de sus alumnos, además de la neutralidad religiosa e ideológica de la educación.

Motivo de fuertes disputas ha sido la posibilidad de armonizar la existencia de esta asignatura que, al ser de impartición obligatoria, podría encontrar fricciones con el derecho de los titulares de la patria potestad a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral conforme a sus convicciones, que consagra el art. 27.3 CE⁷. Este derecho, recogido por primera vez en el art. 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, consagra dos derechos diferentes: de un lado, el derecho de los padres de elegir para sus hijos escuelas diferentes de las escuelas públicas⁸; de otro, el derecho de los padres de elegir

6 Sentencia del Tribunal Constitucional de España núm. 5/1981.

7 «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».

8 De ello no se puede derivar la obligación del Estado de satisfacer todas las aspiraciones de acomodación de la enseñanza a las convicciones concretas de todos los padres, cualquiera que sea su ideología, porque sencillamente sería una pretensión imposible: «sería tanto como exigir la existencia de cientos, miles o millones de colegios, tantos cuantos progenitores con ideas religiosas o morales distintas existan en una localidad determinada» (Sentencia del Tribunal Supremo de España de 24 de junio de 1994).

la formación religiosa y moral para sus hijos que consideren conveniente⁹. Ambos derechos no pueden ser confundidos, son independientes y autónomos, aunque íntimamente relacionados.

Tras un largo recorrido de pronunciamientos jurisprudenciales en el panorama internacional¹⁰, que han sido asimilados y confirmados por los Tribunales nacionales, la doctrina que ha servido para moldear y configurar estos derechos podría sintetizarse así:

(a) La elaboración de los planes de estudio es competencia del Estado.

(b) En los planes de estudio el Estado puede incluir como materia curricular la Ética o la Religión.

(c) Si se incluye alguna de ellas, caben dos posibilidades cruzadas: que se configure dicha asignatura (Ética o Religión) como optativa u obligatoria o que sea una asignatura de contenidos científicos o confesionales.

(d) Si la asignatura es confesional, debe ser configurada como optativa o permitirse la objeción de conciencia a cursarla, liberando a aquellos alumnos que tengan convicciones que choquen con las doctrinas que se imparten en ella.

9 Lo que supone que «la actitud positiva del Estado social de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas y a remover los obstáculos que dificulten su plenitud (art. 9.2 CE), lo único que abre, como mucho, es la legitimidad, que no la obligatoriedad, de la presencia de la enseñanza confesional de una determinada religión o creencia» (Llamazares, 2009, p. 144). En definitiva, no es exigible de los poderes públicos «una plena acomodación de los sistemas educativos —de cuya elaboración son competencia las autoridades nacionales— a las creencias de los padres, sino que únicamente se prohíbe al Estado perseguir un fin de adoctrinamiento en la organización del sistema educativo» (Valerio, 2004, p. 53).

10 La importante doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia fue apuntada desde su sentencia *Kjelsen, Busk Madsen y Pedersen v. Denmark*, de 7 de diciembre de 1976, en la que ya se reconocía la competencia del Estado para incluir en las materias curriculares contenidos morales si lo considera necesario para la formación de buenos ciudadanos en el pluralismo y la democracia. Parecer que fue corroborado, en el caso español, por la STEDH en el caso *Jiménez Alonso y Jiménez Merino c. España*, de 25 de mayo de 2000.

(e) Si se configura como obligatoria, en atención al principio de neutralidad, la materia debe ser impartida de forma neutral, objetiva y científica; en cuyo caso no tiene cabida la objeción de conciencia, pues es inexistente la contradicción entre convicciones del alumno y el sistema educativo.

En definitiva, es competencia del Estado la formulación de los planes de estudio, en la que se incluye la potestad de regular una asignatura curricular obligatoria para el estudio de contenidos relacionados con la ética o la religión. Ahora bien, con la exclusión, claro está, de cualquier atisbo de adoctrinamiento o sectarismo. Solo la enseñanza objetiva, crítica y neutral tiene cabida en la enseñanza pública; de lo contrario, deberemos servirnos de las herramientas que nos ofrece el Estado democrático para articular y preservar de modo respetuoso todos los derechos en juego.

Como corolario de lo anterior, y seguramente en defensa de esa neutralidad de la enseñanza, el principio de participación educativa supone el filtro y el control que impide el adoctrinamiento. Así, la participación contenida en el art. 27.5 CE¹¹ configura una actividad de asesoramiento que se despliega a través de los Consejos Escolares estatal y autonómicos. La participación recogida en el art 27.7 CE¹² es una intervención de carácter ejecutivo y de supervisión. Se consigue a través de la adopción de decisiones por parte de padres, alumnos y profesores y su impronta en la acción del centro escolar (Laturia, 2006). Junto a ellos, se sitúan los órganos de control (Dirección, Inspección Educativa y Alta Inspección), dependientes de las administraciones públicas, y a los que se les encomienda la tarea de velar por el cumplimiento de la legalidad vigente por parte de los agentes educativos, pudiendo los padres poner en conocimiento de la Inspección cualquier

11 «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».

12 «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».

anomalía que observen en relación con la observancia de la neutralidad por los profesores y por los centros.

5. OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

Seguramente uno de los derechos más primarios del ser humano, ligado indisolublemente a su condición de ser racional, sea aquel que corresponde a toda persona para escoger o elaborar por sí misma la respuesta que le parezca más convincente ante los interrogantes que le plantea su vida personal para su autorrealización, a comportarse sobre la base de esas respuestas y manifestarlas en su entorno. En eso consiste la libertad de conciencia¹³. Una libertad que alcanza su verdadera virtualidad cuando no permanece únicamente en el foro interno del individuo, sino que adquiere una dimensión plenamente social en la que goza de una garantía frente a las coacciones e interferencias externas que alguien pudiera sufrir por manifestar o comportarse en función de esas creencias¹⁴.

Resultaría imposible ensayar un catálogo completo de la infinidad de conductas que se podrían adscribir como contenido de tal derecho fundamental (art. 16.1 CE). Pues infinitas son las modalidades de ejercicio de la libertad de conciencia, las potenciales conductas que se pueden amparar en el legítimo ejercicio de la conciencia, como ilimitadas pueden ser las creencias mantenidas por los individuos. El contenido del derecho termina siendo configurado por las veces en que se le hace primar sobre otro, por las situaciones de conflicto que pueda originar con otro derecho con el que rivaliza. En tanto que no surgiera el conflicto

13 Es común encontrar, junto a la libertad de conciencia, la consagración de las libertades de pensamiento y religión. Tal y como observamos en la DUDH, en el PDCP (art. 18) y en el Convenio Europeo de 1950 (art. 9).

14 El Tribunal Constitucional español ha aseverado con rotundidad que «la libertad de conciencia supone no solamente el derecho a formar libremente la propia conciencia, sino también a obrar de manera conforme a los imperativos de la misma» (Sentencia del Tribunal Constitucional de España núm. 15/1982).

entre la libertad de conciencia y otro derecho o bien constitucional, la cuestión reviste tintes bastante pacíficos. Es cuando encontramos razones en contra de su justificación o a favor de su limitación, cuando la libertad de conciencia empieza a plantear mayores problemas de interpretación. Son estas situaciones las que constituyen el marco de la objeción de conciencia. En el derecho de un Estado democrático, donde deben abundar las normas permisivas, toda limitación de la libertad debe tener fundamento suficiente que justifique su legítimo sacrificio en pro de otro derecho que, dado el caso, se estima de mayor interés. En el establecimiento de esas normas imperativas que afectan a la esfera de la libertad de conciencia, se debe

dejar abierta la posibilidad de que la propia ley exima al destinatario de esa obligación o prohibición en los supuestos en los que genere una auténtica contradicción con la norma en conciencia; la ley y en su caso la moral pública ceden ante la norma moral en conciencia. (Llamazares, 2009, p. 159)

La objeción de conciencia se produce en el caso de que la norma jurídica obligue a hacer algo que la conciencia considera como prohibido o si la norma jurídica prohíbe algo que la norma de conciencia impone como obligatorio. Así las cosas, resultaría no poco paradójico encontrar una contradicción entre moral pública y moral privada cuando a la primera se le supone ser el común denominador de los códigos morales privados. Es decir, si las normas imperativas contenidas en la moral pública son las procedentes del pacto constitucional y son comunes a los códigos morales privados, ¿cómo las normas que estos nos dicten en conciencia van a ser contrarias a la moral pública que tiene su origen en ellos?

En estos casos la contradicción parece impensable, pues las normas imperativas de la moral pública son las mínimas y, las que son, lo son comunes a las morales privadas; ni es pensable, pues, que entre en contradicción la conciencia con la enseñanza de esa moralidad pública, contenida en el consenso constitucional. La contradicción solo puede originarse cuando de cada código

(moral y público) se imponen imperativamente dos mandatos respectivos de orden opuesta. Solo entonces el conflicto se salda en el sentido de que la moral privada cede ante la moral pública que está contenida en el pacto constitucional y es fruto del consenso como condición para la convivencia pacífica y mutuamente enriquecedora.

Ante el interrogante de si es posible la objeción de conciencia en relación con las normas morales derivadas de los valores supremos constitucionales o, en otras palabras, si es constitucionalmente admisible una moral privada, religiosa o no, que entre en contradicción con tales valores, la respuesta debe ser decididamente negativa, pues las normas morales privadas no incluidas en ese mínimo común ético que es la moral pública, si contradicen a los valores supremos constitucionales, deben ser expulsadas del ordenamiento como contenido de la enseñanza pública.

Debemos advertir que los supuestos que pudiéramos imaginar se inscriben tanto en relaciones de derecho público como de derecho privado: en ocasiones, el deber jurídico frente al que se objeta procede de una ley del Estado que impone obligaciones de carácter general; otras veces, el deber se origina en una relación singular, contractual o estatutaria. Aun cuando el enfoque al abordar ambas categorías no puede ser el mismo, por las peculiaridades que reviste cada realidad, sí cabe señalar que el reconocimiento (expreso o no) de la posibilidad misma de objetar en todas las modalidades que se nos planteen se puede reconducir, en definitiva, a la concepción que se mantenga a propósito de la libertad de conciencia: la cuestión a dilucidar es si el derecho fundamental a la libertad de conciencia ofrece por sí solo cobertura suficiente y bastante para amparar el derecho del objetor sin necesidad de reconocérselo expresamente; o si, por el contrario, la posibilidad de enervar la objeción reclama en todo caso un reconocimiento expreso y particular en la ley.

Es verdad que el Tribunal Constitucional español ha afirmado que la objeción de conciencia forma parte integrante del

contenido de libertad de conciencia¹⁵, pero también se ha referido a la inexistencia de un reconocimiento general de la objeción de conciencia que opere con eficacia liberadora de la obligación impuesta por la ley. De lo que no cabe duda es de que ambos derechos (libertad y objeción de conciencia) mantienen nexos de conexión indisolubles que los mantienen estrechamente conectados¹⁶. Desde esta perspectiva, hay que distinguir entre conexión lógica y conexión jurídica. De acuerdo con la primera es sostenible la afirmación de que la objeción de conciencia está contenida en el concepto del derecho de libertad de conciencia¹⁷, pero la conexión desde el punto de vista jurídico no es de inclusión sino de fundamentación. La objeción de conciencia, como liberación excepcional del cumplimiento de una obligación general, no como derecho a comportarse de acuerdo con la propia conciencia y a no ser obligado a comportarse en contra, tiene su fundamento jurídico en el derecho de libertad de conciencia, pero no forma parte de su contenido. De ahí la necesidad de su reconocimiento expreso por la propia Constitución o por la ley.

La posibilidad de un derecho general a la objeción de conciencia¹⁸ la inaugura en España la STC 15/1982, que sugirió que «puesto que la libertad de conciencia es una concreción de la libertad ideológica [...] puede afirmarse que la objeción de conciencia es un derecho reconocido explícita e implícitamente en la ordenación constitucional española». Ello implicaría la no necesidad de la *interpositio legislatoris* para el reconocimiento de tal derecho. Ahora bien, el Tribunal Constitucional español se

15 Sentencia del Tribunal Constitucional de España núm. 53/1985.

16 Sentencia del Tribunal Constitucional de España núm. 12/1985.

17 El Prof. Prieto Sanchís (2013) se muestra rotundo al afirmar que «la objeción de conciencia no es más que la libertad de conciencia en caso de conflicto, más exactamente, como la situación en que se halla la libertad de conciencia cuando alguna de sus modalidades de ejercicio encuentran frente a sí razones opuestas derivadas de una norma imperativa» (p. 279).

18 Sobre un derecho general a la objeción de conciencia, se puede leer una defensa rigurosa en Marina Gascón Abellán (1990, pp. 255-ss.). También tesis similares se encuentran en Luis Prieto Sanchís (2003, pp. 217-ss.).

pronunció con ocasión de una determinada objeción como es la reconocida en el art. 30 CE, la objeción al cumplimiento del servicio militar. Único supuesto al que expresamente alude el art. 53 CE, es decir, que el Tribunal Constitucional se está refiriendo a un supuesto de objeción que ya está expresamente reconocido en la Constitución, por lo que no es necesaria la norma de desarrollo. Lo que sí se cuestiona para el goce efectivo en el resto de supuestos.

La manifiesta disparidad interpretativa en el Tribunal Constitucional parece haberse saldado, finalmente, con el sacrificio del derecho genérico a la objeción. Las últimas sentencias parecen optar por negar que exista un derecho general a objetar siempre y en todos los casos en que el sujeto invoque su libertad de conciencia. No procede, pues, ningún reconocimiento en tanto el legislador no dicte una regla clara y concluyente. Disquisiciones que también se hicieron patentes en el Tribunal Supremo. Pese a las divagaciones y cambios de criterios jurisprudenciales, la sentencia dictada por su Sala III el 11 de febrero de 2009, relativa a la objeción contra la asignatura de Educación para la Ciudadanía, fue clara al respecto: «la Constitución española no proclama un derecho a la objeción de conciencia de alcance general [...]. Nada impide al legislador ordinario reconocer la posibilidad de dispensar por razones de conciencia a determinados deberes jurídicos». Si la Ley educativa carece de fórmula alguna a través de la cual se reconozca un derecho a la objeción de conciencia a recibir la enseñanza de la asignatura en cuestión, esta resulta ser obligatoria sin excepción alguna.

El debate doctrinal es mucho más extenso e interesante, pero si lo aquí reseñado lo aplicamos a la objeción a cursar la asignatura Educación para la Ciudadanía, la conclusión que resulta del análisis legal y jurisprudencial —no exenta de duda y lecturas discrepantes— parecería evidenciar que estamos ante una obligación de carácter general que tiene por destinatarios directos a los titulares del derecho a la educación e indirectamente, como representantes suyos, a los titulares de la patria potestad. Lo que en

definitiva supone que los escolares y en su representación quienes ostentan la patria potestad no son titulares del derecho a la objeción de conciencia a la asignatura Educación para la Ciudadanía, salvo que la ley lo reconociera expresamente.

6. VOCES CRÍTICAS

La puesta en marcha de esta asignatura contó, desde los debates parlamentarios sobre la viabilidad de su implementación, con el claro apoyo de un sector de la ciudadanía y con la animadversión y beligerante oposición de otro sector, entre los que destacaron la Conferencia Episcopal Española y el Partido Popular que, en muchas ocasiones, se mostró poco original y fiel seguidor de las presiones ejercidas por la Iglesia católica. Aludiré sumariamente a las razones que distintos sectores esgrimieron a favor o en contra de la nueva asignatura.

6.1. LA POSTURA DE LA IGLESIA CATÓLICA (Y OTRAS TESIS SIMILARES)

La Iglesia católica expresó con contundencia su negativa a la asignatura Educación para la Ciudadanía con argumentos que bien se podrían calificar de antidemocráticos y conservaduristas partiendo de la idea de la confesionalidad del Estado (que sencillamente ya no existe). Su postura así queda testimoniada por una evolución histórica larga, compleja e incluso tediosa, en la que la Iglesia ha mostrado su aspiración ilegítima —señala Rodríguez Uribes, profesor de Filosofía del Derecho y hoy ministro de Cultura— de convertir su ética privada en la única ética pública. Y, desde esa posición de dominio, pretende *contaminar* el derecho y la educación (Rodríguez, 2018, p. 195; 2017, pp. 35 y 197).

La Conferencia Episcopal Española criticó el adoctrinamiento y sectarismo impuesto por los impulsores de la asignatura, ya que intentarían hacer calar en la personalidad de los alumnos los objetivos ideológicos más afines a sus posturas políticas. Frente

a este tipo de críticas se ha de contestar, como ya hemos venido aludiendo, que un Estado de derecho democrático tiene ante sus tareas y deberes la de (pre)ocuparse, desde la escuela, por formar ciudadanos democráticos, en un sentido abierto y plural, de la misma manera en que debe velar por una formación científica que prepare para el desempeño de las distintas profesiones. Que el Estado vele por la formación en los valores de una educación democrática para la ciudadanía no significa, en ningún caso, que tenga ningún monopolio al respecto. El Estado comparte con otros agentes sociales esa tarea formativa, sin que sea la escuela la única a la que se le encomiende tan capital misión. Es una formación continua que no se la puede arrogar en exclusiva nadie. Y menos

quienes tienen por profesión justamente adoctrinar —crítica duramente el Prof. Llamazares (2009)—, ahí está la historia para demostrar esto hasta la saciedad o la educación en la doctrina católica a quienes todavía no tienen madurez crítica alguna poniendo en grave riesgo el derecho a la libertad en la formación de la propia conciencia. (p. 33)

Otro aspecto que está mal introducido en el debate por parte de los sectores críticos es el que tiene que ver con la oportunidad de esta materia, cuando la presentan como una ocurrencia de las autoridades educativas españolas actuales con finalidades de carácter político. Esta crítica no se sostiene, porque parte del hecho de que se está ignorando, u ocultando, que la propuesta del Ministerio de Educación ni es enteramente nueva ni, desde luego, original. No es novedosa en nuestro sistema educativo, pues la educación en valores siempre se ha concebido, aunque fuera de modo transversal (quizás su configuración como asignatura autónoma sí haya sido su aspecto más novedoso), ni tampoco es una preocupación ajena a los documentos y los textos internacionales. También interesa mencionar que no es la primera vez que en una reforma educativa en España se introducen estos asuntos en el currículo escolar. Hay quien, de manera precipitada y malintencionada, ha recordado como precedente la asignatura

franquista Formación del Espíritu Nacional. Creo que la mera descontextualización temporal e ideológica de uno y otro caso están lejos de permitirnos realizar una comparativa fiable entre un régimen dictatorial y una asignatura como Educación para la Ciudadanía impartida en un sistema democrático.

6.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES DOCTRINALES Y TEÓRICAS

Más sólidas y mejor fundamentadas se encuentran las posturas de algunos intelectuales y académicos que en diferentes ocasiones han mostrado su desconfianza por la asignatura Educación para la Ciudadanía. Más que mantener una actitud abiertamente combativa lo que hacen es priorizar el riesgo potencial que entraña la materia. No expresan un profundo rechazo sobre ella, sino que alzan la voz de alerta tratando de avisar de los peligros y las vicisitudes que puede acarrear una asignatura así.

De «exuberancia axiológica» habla el catedrático de Filosofía del Derecho Luis Prieto cuando intenta caracterizar esta asignatura por su decidido empeño ético. Según él:

valores, principios, fines y orientaciones de formación moral aparecen de manera reiterada desde el mismo Preámbulo de la norma y, aunque formulados con un inevitable grado de abstracción y generalidad, revelan que el propósito del sistema educativo que se diseña es, tanto o más que la humilde transmisión de conocimientos, asegurar que los ciudadanos del futuro sean *buenos ciudadanos*.

Es precisamente ese empeño por formar buenos ciudadanos en los valores constitucionales que llega a oscurecer «el que siempre ha sido objetivo prioritario de la enseñanza, que es pura y llanamente la transmisión de los conocimientos».

La preocupación que nos plantea el Prof. Prieto Sanchís no es ya tanto —o no de modo principal— el contenido programático de la asignatura, sino el ánimo con que tal enseñanza se imparte. No se trata solo de que los niños y los jóvenes conozcan el marco

constitucional y legal en el que han de vivir, sino más bien de que asuman, interioricen o hagan propia una amplia constelación de valores, de que ajusten su comportamiento y sus parámetros de enjuiciamiento moral a estos. Los propósitos de Educación para la Ciudadanía «son en este sentido ideológicos: no se trata tanto de conocer como de compartir». En definitiva, esta asignatura «se presenta expresamente como una disciplina transmisora de valores y en la medida en que tales valores no son solo los constitucionales, incurre en un género de adoctrinamiento reprochable» (Prieto, 2009, pp. 214 y 217).

Participa en parte de esta preocupación el Prof. Fernández García, para quien la inclusión de contenidos ético-cívicos no supondría problema alguno si se garantiza su enseñanza con cautela, rigor y prudencia. Puesto que

no se puede evitar optar, entre las distintas opciones éticas o políticas posibles, a favor de los valores propios de una Constitución y sociedad pluralista y democrática [...]. No hay nada de incorrecto, ni reprochable en que los valores que se transmitan en la formación de los alumnos sean estos y no otros, puesto que esos son los asumidos en la Constitución.

En cambio, sí considera como un aspecto discutible y problemático el «intento de abarcar demasiadas cosas, confiriendo a la educación objetivos omnicomprensivos que van mucho más lejos de la transmisión de conocimientos» (Fernández, 2010, pp. 45-46). Pero ese peligro de extralimitación, de querer abarcarlo todo, se mantendrá alejado mientras la educación se limite a los valores constitucionales.

Otra lectura de la asignatura la obtienen académicos como el Prof. Llamazares, quien entiende que el propósito de la asignatura Educación para la Ciudadanía es claramente informativo —no formativo—, pues pone a disposición de los alumnos

tanto los conocimientos necesarios como el método que les ayude a elegir de entre las distintas alternativas posibles aquella que perciban como la más adecuada para acercar su realización

personal a su máximo posible, no imponiéndoles una solución previamente determinada heterónomamente.

Y en esta misión los profesores —para evitar convertirse en adoctrinadores— no son más que quienes «despiertan, sugieren, guían, pero el verdadero protagonista, tanto en la búsqueda de conocimientos como en asumirlos y en tomar las decisiones correspondientes, es el menor» (Llamazares, 2009, pp. 110 y 113).

Por otro lado, algunos puntos de desencuentro provienen de lo que unos cotejan como cumplimiento de un mandato constitucional y otros en clara discrepancia con el modelo neutral que rige como principio rector de la convivencia democrática. Con la fundamentación legal antes expuesta parecería que la inexistencia de esta asignatura constituiría directa y frontalmente un desacato a la Constitución, que obliga a su impartición en las aulas. El Prof. Llamazares considera esta opción no solo constitucionalmente posible, y fuera de duda de toda inconstitucionalidad, sino que responde a un mandato constitucional ya explicitado en los textos internacionales. Pero partiendo de las mismas premisas, el Prof. Prieto Sanchís (2009) llega a la tesis contraria subrayando que «ninguna formación moral, laica o religiosa, representa un imperativo constitucional» (p. 210). Advierte este catedrático de Filosofía del Derecho del riesgo de intentar encuadrar en la Constitución un determinado modelo, contrario a la neutralidad que esta parece consagrar, y por medio de un juego de palabras evitar hablar de adoctrinamiento. Cuando en realidad la asignatura es lo que persigue, pero la sociedad liberal que postulamos se aquieta ante ello, pues se llega al peligroso convencimiento de que «no hay riesgo de adoctrinamiento cuando la doctrina que se adoctrina es nuestra propia doctrina» (Prieto, 2009, p. 218).

Alertan otros profesores de la dificultad que supone evaluar y calificar una asignatura así, ya que lo que habrá que examinar no es tanto unos conocimientos adquiridos, sino que el alumno haya asumido esos valores. Lo que hay que calificar no es solo lo que el alumno sabe, sino también lo que el alumno es. Lo que conduce

inexorablemente a una especie de «democracia militante», a una especie de apego hacia el modelo que se desprende de la Constitución. Y solo si se acredita que los valores se han asumido y que el comportamiento práctico se ajusta a estos se podrá aprobar la asignatura.

7. CONCLUSIÓN

En los medios de comunicación abundan desgraciadamente los casos de corrupción que causan ese distanciamiento (la indignación) entre los ciudadanos y sus instituciones. Baste solo echar un vistazo a la clase política y los desoladores episodios de corrupción que inundan las noticias de actualidad. Frente a ello, es precisamente la educación una de las vías de reconstrucción de esa cultura cívica y política. Es posible que una materia como Educación para la Ciudadanía sirva, además de para que los estudiantes conozcan los principios constitucionales, sus derechos y sus deberes, para debatir críticamente y regenerar la confianza perdida en nuestras instituciones democráticas. Creo que la democracia, para alcanzar todo su potencial, que es enorme, necesita de una educación que instruya en lo que ella misma es y requiere.

El chileno Abraham Magendzo, que ha estudiado bien la educación en derechos humanos en América Latina, ha ensalzado el papel que en Perú desarrolla tanto la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos como el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y La Paz

en el campo de la educación tanto de la Escuela —por constituir esta un espacio privilegiado de interacción personal y social y de construcción de conocimientos, en el que el maestro juega un papel fundamental— como de líderes sociales para capacitarlos como promotores de derechos humanos, democracia y participación ciudadana. (Magendzo, 2006, p. 151; ver también Magendzo, 2000, 2005)

Un sistema democrático sano y fuerte necesita de ciudadanos activos y comprometidos con sus principios participativos e institucionales. La ética de una sociedad libre no puede ser más que la ética del pluralismo, de la comunicación y discusión y, sobre todo, de la tolerancia. Pluralismo y tolerancia como no equivalentes con el todo vale o el todo vale igual. No afirmamos que las diversas creencias e ideologías puedan tener todas el mismo valor. No parte la Educación para la Ciudadanía de algún tipo de relativismo. La tolerancia presupone la creencia firme en ciertos valores. Y precisamente porque presupone la creencia en ciertos valores, la tolerancia no puede ser ilimitada, pues tales valores están ya acotando el campo de lo intolerable.

Me parece un argumento caduco, por recordar a un pasado reciente nada agradable, el sugerir que el Estado pretenda arrogarse la exclusividad de la educación moral de sus ciudadanos. Mucho me temo que algunos han intentado sucumbir ante el torticero argumento de paternalismo y perfeccionismo que se intenta inculcar a través de esta educación. Lejos de ello, es precisamente en el seno del Estado constitucional, que reconoce la libertad ideológica y religiosa y que garantiza la igualdad jurídica y el principio de no discriminación, donde es posible una educación integradora, holística y basada en el respeto a las distintas identidades. No se trata de seleccionar u orientar de antemano las elecciones de los niños y las niñas, sino que conozcan el rango más amplio posible de opciones de vida que tienen ante sí.

Los alardeados riesgos de adoctrinamiento quedarían desactivados siempre que dicha educación se circunscriba a los valores constitucionalmente consagrados y que por consenso decidimos que rigieran nuestra convivencia. La educación democrática deberá recoger todos aquellos valores y principios cuyo alcance se desprende pacíficamente de nuestras constituciones, pero solo esos. Y debe eludir todas aquellas cuestiones que en una Constitución abierta no dejan de ser opciones políticas del legislador, pero que por su carácter contingente, el Estado no debería tratar

de transmitir las en la educación, sino que al ser opciones personales de vida, como tales, deben vivirse desde el foro de la ética privada.

La Educación para la Ciudadanía debe promover la ética de los derechos humanos y facilitar aquella amistad cívica aristotélica, desterrar la polarización, la dialéctica amigo-enemigo, promover y divulgar las reglas de juego limpio, incompatibles con la corrupción. Enseñar a reflexionar, en definitiva, a ser críticos, a vivir sin ataduras impuestas, a pensar sin muletas. Aunque sea una educación moral no es ella misma moralizante. Se trata de ayudar a que los ciudadanos se acostumbren a reflexionar por sí mismos, es el *sapere aude!* tan ilustrado de Kant, que nos invita a salir de la minoría de edad. Seguramente, la Educación para la Ciudadanía —por su inspiración laica— no enseñe la fórmula de la felicidad (ni falta que hace), pero al menos nos puede hacer más aptos para perseguirla a nuestra manera. Que no es poco.

REFERENCIAS

- Bobbio, N. (2005). Cultura laica y laicismo. *Iglesia Viva: Revista de Pensamiento Cristiano*, (222), 147-149.
- Cámara, G. (1988). *Sobre el concepto y los fines de la educación en la Constitución española*. Ministerio de Justicia.
- Celador, O. (2003). *Tolerancia y sistema educativo en Irlanda del Norte*. Universidad Carlos III de Madrid-BOE.
- Celador, O. (2007). *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*. Dykinson.
- Cimbalo, G. (2005). *Derecho a la educación, educación en valores y enseñanza religiosa en países laicos*. Tirant lo Blanch.
- Cotino, L. (coord.). (2000). *Derechos y deberes y responsabilidades en la enseñanza*. Generalitat Valenciana.

- Fernández, E. (2010). Algunas aporías de la Educación para la ciudadanía. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, (12), 45-46.
- Ferrajoli, L. (2010). *Laicidad del derecho y laicidad de la moral*. Trotta.
- Gascón, M. (1990). *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Guttman, A. (2001). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Paidós.
- Laturia Navarrea, A. (2006). *El derecho a la participación educativa*. Universidad del País Vasco.
- Llamazares, D. (1995). Principios informadores del sistema educativo español. En M. A. Castro (coord.), *Educación como transmisión de valores* (pp. 29-78). The International Institute for the Sociology of Law.
- Llamazares, D. (2005). *Educación en valores y enseñanza religiosa en el sistema educativo español*. Tirant lo Blanch.
- Llamazares, D. (2009). *Educación para la ciudadanía democrática y objeción de conciencia*. Dykinson.
- Lucas, J. de (1995). La educación como transmisión de valores. En M. A. Castro (coord.), *Educación como transmisión de valores* (pp. 13-28). The International Institute for the Sociology of Law.
- Magendzo, A. (2000). La educación en derechos humanos en América Latina: una mirada de fin de siglo. En R. Cuellar (ed.), *Experiencias de educación en derechos humanos en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Magendzo, A. (2005). *Educación en derechos humanos: un desafío y una misión irrenunciable para los maestros*. Cooperativa Editorial Magisterio.
- Magendzo, A. (2006). *Educación en derechos humanos: un desafío para los docentes de hoy*. Lom Ediciones.

- Martín, I. (2006). *Una propuesta para la enseñanza de la ciudadanía democrática en España*. Fundación Alternativas.
- Nussbaum, M. C. (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Katz.
- Nussbaum, M. C. (2020). *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal*. Paidós.
- Peces-Barba, G. (coord.). (2007). *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*. Espasa.
- Prieto, L. (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Trotta.
- Prieto, L. (2009). Educación para la ciudadanía y objeción de conciencia. *Persona y Derecho*, (60), 214 y 217.
- Prieto, L. (2013). *El constitucionalismo de los derechos*. Trotta.
- Rodríguez, J. M. (2017). *Elogio de la laicidad. Hacia el estado laico: la modernidad pendiente*. Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, J. M. (2018). Hacia el Estado laico. En J. de Lucas y J. M. Rodríguez Uribes (coords.), *Derechos humanos y Constitución* (pp. 191-213). Tirant lo Blanch.
- Rousseau, J.-J. (2005). *Emilio, o De la educación*. Alianza Editorial.
- Ruiz, A. (2007). Educación, escuela y ciudadanía. En A. López (coord.), *Educación en valores: ideología y religión en la escuela pública* (pp. 27-49). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz, A. (2020). *Cuestiones de principios: entre política y derecho*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. Ariel.
- Valerio, A. (2004). *Constitución, libertad religiosa y minoría de edad*. Universitat de Valencia.