

VNIVERSITAT  VALÈNCIA

FACULTAD DE DERECHO



DEPARTAMENTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN

TESIS DOCTORAL
EN DERECHO
DERECHO CONSTITUCIONAL

***Educación en el ordenamiento
constitucional: Una apuesta
renovada de democracia militante
(Educación para la ciudadanía y desarrollo
de los valores constitucionales)***

PRESENTADA por la Doctoranda

María Monzón Julve y

DIRIGIDA por el Prof. Dr. Luis Jimena Quesada

Valencia, octubre 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I. Delimitación y justificación del objeto de estudio.....	9
II. Estructura y metodología empleada.....	12
CAPÍTULO PRIMERO. LOS VALORES CONSTITUCIONALES COMO FINES EDUCATIVOS: LIBERTAD, IGUALDAD, JUSTICIA Y PLURALISMO POLÍTICO	15
I. La educación en la Constitución y el postulado de una sociedad democrática avanzada.....	15
II. Primera aproximación a la beligerancia constitucional en materia educativa....	18
III. La inicial apuesta por la educación en valores constitucionales.....	19
1. El debate constituyente en su contexto histórico y comparado.....	19
2. Precisiones terminológicas sobre los valores superiores y nociones afines....	23
3. Los valores superiores como guía normativa y código ético de buena ciudadanía.....	26
4. El asentamiento de la fuerza normativa de los valores superiores y la irrupción del valor solidaridad.....	31
4.1. Sobre la Libertad.....	34
4.2. Sobre la Justicia.....	36
4.3. Sobre la Igualdad.....	38
4.4. Sobre el Pluralismo Político.....	39
4.5. Sobre la Solidaridad.....	40
CAPITULO SEGUNDO. LOS VALORES EDUCATIVOS A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS	45
I. Cuestiones preliminares.....	45
II. El marco universal de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas....	46
1. El instrumento referencial básico: la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el eje axiológico de la dignidad humana.....	46
2. Los Pactos Internacionales de Derechos	52
3. El papel de la UNESCO: los instrumentos normativos de <i>soft-law</i> más destacados.....	56
4. Otros instrumentos normativos vinculantes de carácter relevante	62

III. El contexto continental europeo	67
1. El Consejo de Europa	67
1.1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea...67	
1.2. Normativa <i>soft-law</i> y acciones sobre educación en derechos humanos, en democracia y para la ciudadanía	71
2. La Unión Europea: referencia particular a la Carta de Derechos Fundamentales.....	74

CAPITULO TERCERO. GERMEN Y NECESIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL (PRIMERA PARTE):

ANTECEDENTES	83
I. Desde la Constitución de 1812 hasta el régimen político anterior a 1978...83	
1. Aspectos preliminares	83
2. El constitucionalismo liberal del siglo XIX.....	85
3. Los apuntes socializantes y socializadores del constitucionalismo del siglo XX.....	91
3.1. La Segunda República	91
3.2. El Régimen de Franco.....	96
II. Transición a la democracia y marco constitucional de 1978.....	98
1. Parámetros educativos en la elaboración de la Constitución de 1978	98
2. Debate y asignaturas afines sobre educación para la ciudadanía en el régimen constitucional tras 1978: la fluctuante legislación de desarrollo	102
2.1. Los parámetros legislativos en clave de <i>cultura de derechos</i>	102
2.2. La Ley de 1979 sobre conocimiento del ordenamiento constitucional ..	105
2.3. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985	109
2.4. La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990	111
2.5. Los últimos avatares legislativos sobre participación y calidad educativas.....	112

CAPÍTULO CUARTO. GERMEN Y NECESIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL (SEGUNDA PARTE): LA REGULACIÓN Y EL DEBATE EN TORNO A LA ASIGNATURA. SU DEROGACIÓN POR LA LEY ORGÁNICA DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE).....

I. La elaboración de la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE). Origen y razón de ser de la asignatura	117
---	-----

1. La educación para la ciudadanía como exigencia europea	117
2. El nuevo enfoque educativo introducido mediante la LOE. Aproximación al contenido	124
3. La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa de 2013 (LOMCE)...	130
4. La LOE y la LOMCE, análisis comparativo y vigencia de sus previsiones.....	131
II. La militancia democrática o la apuesta por una ciudadanía democrática.....	137
1. La concepción sustancial de la asignatura	139
1.1. El contenido diseñado para la asignatura y su estructura.....	139
1.1.1. Aproximación general.....	139
1.1.2. Desarrollo reglamentario	144
1.2. Planificación o secuenciación de la asignatura.....	145
1.3. La orientación de la asignatura.....	147
1.4. La concreta estructuración de los contenidos de la asignatura.....	148
2. Los objetivos concretos de la asignatura.....	153
3. La evaluación de la adquisición de una buena educación para la ciudadanía. Su delimitación con respecto a la Educación ético-cívica.....	155
III. Balance crítico de la proyección de la asignatura.....	159
IV. Sobre el conocimiento de algunas garantías institucionales para consolidar la asignatura. Referencia particular al Defensor del Pueblo como mediador entre la ciudadanía y las administraciones públicas, y como artífice de difusión de relevantes cánones internacionales	161

CAPÍTULO QUINTO. EDUCACION PARA LA CIUDADANÍA Y EL VALOR “LIBERTAD”

I. Libertad religiosa y de pensamiento. Notas sobre el laicismo y la aconfesionalidad del Estado.....	171
II. La polémica en torno a la objeción de conciencia a la Educación para la Ciudadanía	174
1. Aspectos preliminares en torno a dicha polémica.....	174
2. La discusión jurisprudencial en torno a la objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos.....	178
2.1. Las garantías judiciales de los derechos. Las instancias nacionales	178
2.1.1. Una postura “ponderada” sobre la asignatura EpC: los límites de la objeción de conciencia.....	179
2.1.2. Una postura “de rechazo” hacia la asignatura de EpC: la objeción de conciencia <i>absoluta</i>	182

2.1.3. Una postura “entusiasta” con la asignatura de EpC: el rechazo absoluto a la objeción de conciencia.....	186
2.1.4. Zanjando la polémica. La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009: la negativa a la objeción de conciencia	186
A) La asunción por el TS de los parámetros constitucionales y europeos ...	186
B) La acertada lectura de la jurisprudencia europea por el TS	195
2.1.5. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia...	200
2.2. Las instancias judiciales supranacionales	206
2.2.1. La protección otorgada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos....	206
2.2.2. ¿Cabe alguna protección ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea?	207
III. Aspectos concretos acerca de la educación religiosa.....	210
1. Aproximación a la luz de los parámetros internacionales	210
2. La polémica en torno a la concreta presencia de la formación religiosa en los centros de enseñanza.....	212
IV. La educación <i>en casa</i>	223
V. La controversia acerca del uso de prendas y símbolos religiosos en la escuela.....	231
VI. La enseñanza de determinadas materias o la utilización de determinados métodos pedagógicos.....	245

CAPÍTULO SEXTO. EDUCACION PARA LA CIUDADANÍA Y EL VALOR “IGUALDAD”	253
I. El valor igualdad y la no discriminación en la comunidad educativa: planteamiento introductorio.....	253
II. El ámbito educativo y la lucha contra la discriminación: aspectos concretos....	259
III. Igualdad y no discriminación por razón de la orientación sexual en el ámbito educativo	265
1. En el ordenamiento constitucional español	265
2. Ilustraciones en el Derecho comparado	269
IV. La garantía supranacional europea del principio de igualdad en el ámbito educativo: atención especial a la no discriminación por razón de orientación sexual.....	274
1. La contribución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	274
2. La aportación del Comité Europeo de Derechos Sociales	277
V. Una apuesta por el reconocimiento de la igualdad y la diversidad sexual en el ámbito educativo.....	281

**CAPÍTULO SÉPTIMO. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y EL VALOR
“JUSTICIA”283**

I. Aspectos preliminares: la noción de lo justo e injusto en el seno de la comunidad educativa, como parte de un sistema equitativo justo	283
1. Sentido y alcance de la Justicia.....	283
2. Manifestaciones de la Justicia en el ordenamiento constitucional	285
II. Justicia procedimental: el acceso a la justicia.....	289
1. Vulnerabilidad y acceso a la justicia en casos de insuficiencia de recursos...289	
2. Servicio público y contenido prestacional equitativo del derecho a la educación.....	293
III. Justicia material: la realización de la justicia como "dar a cada uno lo suyo" ..	296
1. La transmisión del contenido de la Justicia en las aulas.....	296
2. La vivencia de la Justicia en las aulas	304
3. El ejemplo particular del diálogo y la vía pacífica de solventar controversias como consecución de soluciones justas	307

**CAPÍTULO OCTAVO. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y EL VALOR
“PLURALISMO POLÍTICO” COMO VERTIENTE SOCIAL O COMUNITARIA DEL
VALOR LIBERTAD315**

I. El pluralismo político como expresión emblemática de consolidación de nuestro ordenamiento constitucional y de una sociedad plural	315
1. Aspectos preliminares	315
2. El fenómeno del pluralismo. El pluralismo político. La pluralidad de pluralismos en la Constitución española.....	317
II. El pluralismo educativo como base necesaria de una sociedad democrática...324	
1. La difícil conciliación entre neutralidad ideológica y obligación de transmisión plural de valores constitucionales	324
2. Un ensayo de conciliación plural y militancia democrática a través de la Educación para la Ciudadanía	331
III. El pluralismo social en el ámbito educativo	335
1. Asociacionismo en la escuela y formas de participación de los padres ...335	
2. Los vaivenes de la normativa sobre participación y el derecho a la educación.....	339
IV. El pluralismo lingüístico en el terreno educativo.....	350
1. Con relación a la pluralidad cultural y lingüística en España	350

2. Con respecto a la pluralidad cultural y lingüística en el contexto internacional:
sobre la posibilidad de la enseñanza en otras lenguas no oficiales.....357

V. El pluralismo ideológico y la libertad académica en la elaboración de libros de
texto.....359

1. Aproximación dogmática en clave de teoría constitucional.....359

2. Análisis pragmático a la luz del Real Decreto 1631/2006364

3. Lo que no debe faltar en la asignatura EpC: qué enseñar sobre estas cuestiones
.....370

4. Las materias que no deberían abordarse en la asignatura385

**CAPÍTULO NOVENO. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y OTROS
VALORES CONSTITUCIONALES: EN ESPECIAL, LA “SOLIDARIDAD”387**

I. La solidaridad como valor constitucional387

II. La vertiente social más actual del principio de solidaridad en materia educativa: escuela e
inmigración393

III. Del acoso escolar a la educación para la paz. De la violencia a la fraternidad....402

IV. La tolerancia cultural: la versión moderna de la fraternidad.....408

CAPITULO DÉCIMO. CONCLUSIONES417

BIBLIOGRAFÍA CITADA425

INTRODUCCIÓN

I. Delimitación y justificación del objeto de estudio.

El objetivo fundamental de la tesis doctoral radica en analizar el impacto del mandato de democracia militante o beligerante establecido en el artículo 27.2 de la Constitución española (CE) y cómo ese mandato merece ser aprehendido en su desarrollo constitucional no sólo a través de la legislación española (estatal y autonómica) y de la interpretación operada por los órganos jurisdiccionales nacionales, sino asimismo cómo el citado mandato se ve reforzado por nuestra pertenencia a Europa (en acepción amplia, Consejo de Europa y Unión Europea) en clave de “Derecho constitucional europeo” y, más ampliamente, por la apertura internacional en materia de derechos humanos de nuestro ordenamiento constitucional (en virtud de los arts. 10.2 y 93 a 96 CE) en clave de “Constitucionalización del Derecho internacional” o de “Internacionalización del Derecho constitucional”.

En efecto, tras la adopción de la Constitución española de 1978, la inicial Ley de 1979 sobre conocimiento del ordenamiento constitucional dictada en desarrollo del artículo 27.2 de la Carta Magna ha venido siendo una legislación, ora desconocida, ora polémica cuando dicha legislación ha sido difundida y ha llegado a la ciudadanía. Pues, efectivamente, ha habido poco conciencia, incluso, de la existencia de dicha ley y, por ende, de su necesaria efectividad y vigencia.

La polémica fue avivada y quedó especialmente acentuada con la “reconfiguración” de ese conocimiento del ordenamiento constitucional mediante la introducción de la denominada “Educación para la ciudadanía” (denominación con ciertos matices según el ciclo y año académicos, como se desarrollará en los capítulos que siguen) en los niveles educativos infrauniversitarios mediante la Ley Orgánica de Educación de 2006 adoptada

por el Parlamento español durante la primera legislatura del Gobierno socialista del Presidente Rodríguez Zapatero.

Más tarde, tras la victoria del Partido Popular en las elecciones de finales de 2011 la controversia quedó abierta nuevamente, tanto su “reconfiguración” como su misma denominación y, más aún, su existencia e implantación. Desde luego, de cara a las elecciones previstas para finales de diciembre de 2015, la temática no será ajena a la discusión entre las fuerzas políticas en liza y a la consiguiente proyección en el panorama educativo.

Todo lo cual confirma la actualidad permanente del tema elegido pues, naturalmente, el conocimiento del ordenamiento constitucional, en términos de suscitar adhesión a los valores democráticos, se ha erigido siempre en una preocupación primordial de cualquier régimen político. Por supuesto, en el contexto de nuestro ordenamiento constitucional de 1978, la tesis propuesta parte de la base de que esa educación constituye un elemento esencial para el germen de una ciudadanía democrática y responsable y, consecuentemente, para la emergencia y consolidación de un sentimiento constitucional y europeo. Y ello tanto más cuanto que esos lamentables vaivenes y controversias internas ignoran que una educación para la ciudadanía y los derechos humanos constituye una materia ya propuesta y recomendada de modo consensuado por la comunidad internacional y europea.

Por lo demás, la originalidad del tema reside en su permanente actualidad, no tanto por las resoluciones judiciales divergentes de Tribunales Superiores de Justicia españoles sobre aspectos conflictivos como la objeción de conciencia a la citada asignatura (con unificación de criterios ante el Tribunal Supremo y confirmación ante el Tribunal Constitucional o, seguramente, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos), sino por la dimensión transnacional que ha adquirido esa asignatura, potenciada desde el Consejo de Europa y desde la Unión Europea. Con tal espíritu, como se decía, se partirá como enfoque de la necesidad de la asignatura, más allá de la controversia acerca de los concretos contenidos en cada ámbito espacial y temporal.

En estas coordenadas, se persigue igualmente como objetivo fundamental examinar la referida faceta transversal (de militancia democrática) de la educación presente en el apartado 2 del citado artículo 27 de la

Constitución. Es decir, en el marco de los parámetros de las libertades de enseñanza y de los derechos educativos (facetas cívico-política y socio-económica o prestacional al tiempo) se persigue analizar el alcance concreto del mandato establecido en el artículo 27.2 de la Constitución, esto es, cómo garantizar los valores constitucionales y europeos que denotarían un consenso con vocación de permanencia tendente a asegurar estabilidad al régimen democrático, pilares de construcción nacional y europea al tiempo.

Desde esta perspectiva, el citado propósito jurídico-constitucional garantista se ve acompañado de otro esencialmente pedagógico (estrechamente ligado a la idea de cultura de los derechos y de la democracia). En multitud de ocasiones se ha hablado de “Constitución cultural”, pero sin ofrecer hasta el momento elementos susceptibles de generar un consenso que supere visiones opuestas en torno a la denominación y la configuración de una disciplina (sobre educación y conocimiento del ordenamiento constitucional) que debería ser objeto de unanimidad, al menos casi tanta como la que dio lugar al consenso que permitió la adopción de nuestro Texto Constitucional de 1978 y nuestra “natural” integración en las dos organizaciones europeas por excelencia, el Consejo de Europa y la Unión Europea, cuyos pilares básicos son el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos.

Otro objetivo de la presente investigación reside, lógicamente, en examinar el alcance de las resoluciones judiciales españolas sobre la materia superando una mera lectura en clave de judicialización de la política o politización de la vida judicial, para lo cual resulta esencial acercarse, especialmente, a la jurisprudencia evolutiva del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (que presenta pinceladas cívico-políticas prevalentes relacionadas con las libertades educativas pero con propuestas prestacionales incipientes sustentadas en la noción de obligación positiva) y, asimismo, a la prácticamente desconocida pero absolutamente relevante y vinculante para España del Comité Europeo de Derechos Sociales en este ámbito.

Por último, la tesis doctoral cuenta con otro objetivo de primer orden, asociado justamente no sólo con la citada originalidad, sino asimismo con la actualidad del tema, puesto que la investigación sobre la optimización en la efectividad de los derechos a través de la educación en el ordenamiento constitucional resulta más imperiosa en los momentos actuales de crisis

económica y, por qué no decirlo, de confianza que se manifiesta en una especie de inasumible crisis de valores constitucionales.

II. Estructura y metodología empleada.

Como se ha avanzado en el apartado anterior, se trata de analizar el modo en que debe ser aprehendida la educación en el ordenamiento constitucional conforme a parámetros actuales, esto es, en el escenario de la presente crisis económica mundial y en el marco de las tendencias actuales del Derecho constitucional, acudiendo a las principales categorías dogmáticas jurídico-constitucionales (especialmente, la faceta de militancia democrática del derecho a la educación como parte integrante de los derechos fundamentales, la sinergia entre las fuentes nacionales e internacionales sobre la materia, o el papel que desempeñan los diferentes poderes públicos nacionales en la defensa de tal derecho fundamental, entre otras).

En este sentido, desde la perspectiva metodológica, la temática elegida no sólo propicia profundizar internamente en la efectividad del conjunto de los derechos fundamentales a través de la proyección del artículo 27.2 de la Constitución a través del análisis de los grandes bloques del Derecho constitucional (derechos fundamentales, sistema de fuentes, organización de los poderes de Estado –tanto en el plano estatal como desde la perspectiva del reparto territorial de competencias), sino que da pie para aproximarse a elementos de Derecho comparado en clave de constitucionalismo “cultural” o “educativo” (naturalmente, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre 47 países del Consejo de Europa y del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre los 43 países Partes en la Carta Social Europea facilita esa operación comparada) y, al tiempo, posibilita un enfoque transnacional que apuesta por un acervo común en Europa tendente a superar el déficit de adhesión a los valores democráticos generado por la crisis.

Todo ello con el ingrediente añadido de escrutar las posibilidades de aproximación entre visiones europeas (la del Consejo de Europa y la de la Unión Europea) que a veces marchan a velocidades diversas, señaladamente en tiempos de crisis económica; por lo que el reto del constitucionalista al

asumir esa potencial o real confrontación resulta de una envergadura nada desdeñable.

Desde estos parámetros metodológicos, se tendrá presente tanto lo que se ha venido a denominar el método constitucional comparado u horizontal como lo que se ha dado en llamar asimismo el método constitucional supranacional o vertical. En el caso del primero, no se pretenderá introducir una mera yuxtaposición de los ordenamientos de los países miembros del Consejo de Europa (y, especialmente, de los que integran al mismo tiempo la Unión Europea), sino confrontar y extraer aspectos comunes que, a través de la educación en valores constitucionales y europeos, son susceptibles de ser utilizados en favor de una mayor integración supranacional entre ellos. En lo atinente al segundo método, en temáticas como la elegida resulta ineludible hacerse eco de las cláusulas constitucionales de apertura al conocido como “Derecho internacional de los derechos humanos”, en el marco de un movimiento ineludible, anteriormente citado, de *internacionalización del Derecho constitucional* o, correlativamente, de *constitucionalización del Derecho internacional*.

En coherencia con la metodología expuesta, la tesis doctoral aparece estructurada en diez capítulos. En el primero, se ubicará la investigación en el marco de los valores constitucionales como fines educativos previstos en los artículos 1.1 y 27.2 de la Constitución. A continuación, en el capítulo segundo se estudiarán los estándares internacionales y comparados en la materia. Los capítulos tercero y cuarto se ocuparán del germen y necesidad de la educación en el ordenamiento constitucional, respectivamente en el constitucionalismo histórico español y en el desarrollo constitucional del Texto de 1978. Seguidamente, los capítulos sucesivos (quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno) abordarán el binomio “educación en el ordenamiento constitucional” y valores constitucionales fundamentales (libertad, igualdad, justicia, pluralismo político y otros valores, con énfasis en la solidaridad), con análisis detallado de la legislación nacional y europea reguladora de dicha asignatura. Un capítulo décimo de conclusiones y el correspondiente anexo con la bibliografía citada servirán de colofón a la tesis.

Para completar la perspectiva metodológica, debe precisarse que el enfoque constitucionalista se ve nutrido, en cuanto al uso de las fuentes, por

las bibliográficas o doctrinales, las normativas (nacionales e internacionales y, en este segundo caso, no sólo obligatorias, sino asimismo programáticas o de “soft-law”, a tenor del continuo proceso de emergencia de normas europeas continentales de directrices sobre educación en ciudadanía democrática) y las jurisprudenciales (a este respecto, no sólo la jurisprudencia nacional y extranjera ordinaria y constitucional, sino sobre todo la jurisprudencia europea emanada, especialmente, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin olvidar algunos apuntes jurisprudenciales del Comité Europeo de Derechos Sociales). Por lo demás, es evidente que ese apoyo en las fuentes mencionadas no dejará de tener en cuenta la realidad de educación en valores constitucionales en el panorama de crisis actual, sin caer en un enfoque meramente sociológico, sino eminentemente jurídico-constitucional, que ciertamente toma en consideración la interdependencia entre la norma jurídica y la realidad fáctica.

CAPÍTULO PRIMERO. LOS VALORES CONSTITUCIONALES COMO FINES EDUCATIVOS: LIBERTAD, IGUALDAD, JUSTICIA Y PLURALISMO POLÍTICO.

I. La educación en la Constitución y el postulado de una sociedad democrática avanzada.

Con carácter preliminar, conviene advertir que, en el contexto del catálogo constitucional de derechos y libertades, resulta sorprendente y claramente intencionada, así como digno de agradecimiento, la ubicación, no caprichosa sino –entendemos– absoluta y estratégicamente diseñada, del art. 27 de la Constitución Española (en adelante, CE), precepto que consagra el derecho a la educación, con contenido asimismo claramente prestacional o carácter de derecho social fundamental, con las garantías y los refuerzos legislativos (reserva de ley orgánica, reforma constitucional agravada y garantías judiciales especiales) previstos para los derechos fundamentales y las libertades públicas, también como derecho subjetivo, de modo que sea susceptible de exigencia su efectiva realización¹, también en clave de justiciabilidad².

No cabe duda que tanto interés del constituyente obedece al claro y determinante influjo de la materia en la formación del ciudadano, con todo lo que ello implica y que se desprende de la elaboración del precepto constitucional, el cual reflejó –en palabras de Peces-Barba– al final un “pacto escolar serio” pese a las distintas sensibilidades políticas e ideológicas en

¹ Véase Sánchez Ferriz, R., “Algunas consideraciones sobre la efectividad de los derechos y libertades”, *Revista de Derecho Político*, nº 36, 1992, pp. 235-254.

² Experiencias comparadas de semejante justiciabilidad en Courtis, C., *Los tribunales y la exigibilidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 2010.

escena³

El art. 27 CE recoge lo que la doctrina viene denominando como los derechos y las libertades en el ámbito educativo. Se trata de un precepto extenso, por cuanto se estructura en un total de 10 apartados, que regulan múltiples derechos en relación con la educación y la enseñanza, amplísimos y variados contenidos sobre los que han hecho sus apreciaciones y análisis los más variados autores y desde distintas perspectivas del derecho. Por ser el objeto del presente trabajo el estudio del derecho a la educación, el contenido y la finalidad propios de éste, así como la previsión constitucional en orden a la educación en los valores que la propia Norma suprema consagra, resulta necesario releer íntegramente el art. 27 del texto constitucional⁴.

La importancia del precepto se desvelará conforme nos adentremos en cada uno de sus apartados sin dejar de poner de manifiesto, de entrada, la centralidad del apartado segundo que viene a configurar los objetivos últimos del sistema, dando forma a todo el escenario educativo que se construye a su alrededor, y siendo el resto de aspectos tratados en el art. 27 derivados de los dos primeros apartados, que delimitan, positiva y negativamente, el proceder de las instancias educativas, la obligación de hacer o las facultades, según el caso, del conjunto de operadores en el ámbito educativo (desde el alumno al profesor, pasando por los padres y los dirigentes de instituciones educativas,

³ Peces-Barba Martínez, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 116.

⁴ Artículo 27 CE: "1: Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

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

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

4: La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

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

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

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

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

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

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

hasta la propia sociedad en su conjunto). Lo realmente decisivo del art. 27.2 CE al diseñar el contenido del derecho a la educación es que configura un conjunto de obligaciones negativas, en el sentido de respetar o no infringir, y a la vez de exigencias positivas para todos los implicados en el sistema educativo, como se verá.

Habrà ocasión de apreciar más adelante que el art. 27.2 CE resulta fiel a las exigencias internacionales en la materia, al dejar sentado el contenido de la educación, la cual *“tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana”*, y el modo en que debe pretenderse ésta: *“en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*.

En efecto, enmarcar contenido y finalidad de esta manera, tan unidos en el propio precepto, perseguir el pleno desarrollo de la personalidad como objetivo de la educación y hacerlo en el marco del respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, se convierte en la fórmula que el constituyente elige para hacer efectivo y real el orden político y la paz social postulado en el art. 10.1 CE, mediante la transmisión a la juventud de los valores que caracterizan el sistema, exigencia a tono con los principios superiores consagrados ya en el Preámbulo de la Constitución y a la previsión que en el mismo se hace en aras de forjar una *“sociedad democrática avanzada”*⁵, como mecanismo de preparación de la convivencia y de transmisión de los valores democráticos⁶.

Nos encontramos ante el reflejo de un claro pacto constitucional, de manera que la renovación permanente de su previsión se irá constituyendo, a lo largo del tiempo, como renovación de la propia institución de la democracia

⁵ Al respecto, Torres del Moral, A., “Preámbulo, preceptos del Título preliminar y art. 10.1”, *Revista de Derecho Político*, nº 36, 1992, p. 20-21: la sociedad democrática avanzada no es algo que pueda establecerse y quedar establecido sino que se aspira a ella y a duras penas se alcanza. A fines de 1978 ya se vivía democráticamente en España; por eso era mejor decir que la nación española aspiraba a consolidarla. En cambio, el Ordenamiento jurídico estaba en vías de un cambio radical, precisamente por obra de la Constitución; era preferible, entonces, proclamar la voluntad española de establecer un Estado de Derecho que la de consolidarlo, puesto que apenas existía”.

⁶ En palabras de Tomás y Valiente, expresadas en el voto particular a la STC 5/1981, de 13 de febrero, punto 10º: “El artículo 27.2 de la Constitución contiene la definición del objetivo que debe perseguir la educación, cualesquiera que sea la naturaleza, pública o privada, de cada centro docente, precepto que constituye lo que podría denominarse sin metáfora el “ideario educativo de la Constitución””.

como sistema político que adopta nuestro ordenamiento, y en consonancia con los previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, convirtiéndose en un “*código pedagógico o educativo a escala universal*”⁷.

II. Primera aproximación a la beligerancia constitucional en materia educativa.

Al hilo de la anterior referencia a la Declaración Universal cabe observar que, con respecto al Texto de Naciones Unidas (en su equivalente art. 26.2, que no alude a la democracia⁸), el art. 27.2 de nuestro Texto Constitucional ha añadido un plus de democraticidad. Se recuerda en este sentido que el legislador constitucional ha querido ser beligerante en materia educativa, y ello porque dada la naturaleza del proceso educativo, por las personas a quienes básicamente está destinado, y por su condición de instrumento decisivo en la formación de la personalidad, no sólo se ha querido la educación en libertad, sino también la educación para la libertad. En definitiva, el proceso educativo no puede ser neutral, sino que claramente ha de tomar posicionamiento ideológico en el único sentido posible, el que aboga por la defensa de los derechos humanos y las libertades públicas y el asentamiento de los valores democráticos. Queda pues claro el imperativo del art. 27.2 CE, a saber, el alumno debe ser educado en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos fundamentales.

Es en esta línea de pensamiento en la que se inscribe Otto⁹, quien

⁷ Jimena Quesada, L., “La educación en derechos humanos y en democracia en el marco del Estado internacionalmente integrado: plano universal, terreno regional y ámbito comparado”, en la obra colectiva *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza (un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales)*. Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, 2000, p. 57.

⁸ El art. 26.2 de la Declaración Universal establece: “*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*”.

⁹ De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, CEC, 1985. El autor notó oportunamente la única mención que se hace en la Constitución al orden fundamental liberal-democrático como un todo, prohibiendo el abuso de derechos contra él, precisamente en el art. 27, en su apartado 2º cuando describe los fines de la educación. Sobre el tema de la intolerancia, M. Trimanchi aboga por la necesidad de colocar límites a la tolerancia,

defiende la democracia beligerante por la que opta la Norma Fundamental al definir el precepto dedicado a la educación, de modo que se hace exigible un cada vez más difícil equilibrio, por la complejidad que día a día reviste la sociedad actual, entre la tolerancia de todas las ideas por un lado y la anulación de todas aquellas que son, en sí mismas, negación de tal tolerancia; se trata, en definitiva, de dar cabida a la intolerancia únicamente en el caso de tener que combatir la misma. En suma, son los valores democráticos los que constituyen la vía para formar ciudadanos serios y comprometidos con la construcción diaria de una sociedad en paz.

III. La inicial apuesta por la educación en valores constitucionales.

1. El debate constituyente en su contexto histórico y comparado.

Sobre este planteamiento, ahora sí, y tras ceder la primera mención al derecho a la educación como tal, como no podía ser menos por deferencia al propio título del trabajo, es momento de situar el núcleo del planteamiento conjunto del mismo, y éste no es otro que la proclamación que la norma suprema hace en su propio inicio normativo, es decir, en el precepto que el sirve de pórtico, el art. 1.1 CE¹⁰.

Quiso el legislador constituyente dejar constancia desde el mismo inicio de la norma básica material con la que deben contrastarse el resto de las demás normas del ordenamiento, de modo que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político se erigen como criterios inspiradores de cualesquiera otras normas, así como de la interpretación que de las mismas hagan los distintos operadores jurídicos.

La finalidad última del legislador constituyente en esta primera manifestación no es otra que fijar los objetivos éticos propios del Estado social y democrático de Derecho, objetivos que se positivizan en esos valores

exactamente los representados por el respeto a los derechos humanos; de otro modo, la tolerancia podría justificar el atentado a la propia dignidad humana (“Il concetto di “tolleranza” contraddice il rispetto dei diritti umani”, Roma, *Cultura e Natura*, nº 3, 1994).

¹⁰ Art. 1.1 CE: “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”.

superiores, moralidad positiva que se tornará en moralidad crítica para con todas aquellas normas que contraríen los mismos. Ninguna duda cabe a estas alturas de andanza democrática y de transcurso constitucional, máxime dados los numerosísimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en tal sentido, de su fuerza normativa: los valores constitucionales son norma jurídica que obliga, y los mismos encuentran su desarrollo en otros artículos de la propia Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico.

Es cierto que el art. 1.1 CE sigue la tradición de la mayor parte de constituciones democráticas de nuestro entorno, y en este sentido la intención del legislador no es otra que señalar *“los caracteres esencialmente inseparables del tipo de régimen instituido, considerados en su inescindible correlación”*, según indica Mortati, refiriéndose a la constitución italiana¹¹.

Sin embargo, señala Gregorio Peces Barba, la estructura de este primer artículo carece de precedentes en el constitucionalismo comparado¹², pues la relación entre el poder, Estado social y democrático de Derecho, el ordenamiento jurídico y el señalamiento de los valores superiores que este poder propugna para ser incorporado al ordenamiento, no es habitual y responde a un punto de vista del Constituyente más próximo a la Filosofía del Derecho que al Derecho Constitucional, plataforma habitual de este tipo de artículos que abren las Constituciones.

En lo relativo al planteamiento que de los valores superiores hace la Constitución seguiremos la obra del referido profesor Peces-Barba por considerarla, a todas luces, altamente instructiva, y reveladora, como pocas otras obras consiguen, del más íntimo propósito del Constituyente en lo que a valores superiores y a la plasmación de los mismos en la norma suprema se refiere, como es lógico, por otra parte, si consideramos el papel desempeñado

¹¹ Vid. Mortati, C., *Comentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Bologna, Zanichelli, Bologna, 1975, p.1.

¹² Peces-Barba Martínez, G. en colaboración con Prieto Sanchís, L., *La Constitución española de 1978, un estudio de Derecho y Política*, Valencia, Fernando Torres, 1981, especialmente el capítulo segundo “Conceptos fundamentales”, pp. 21 y ss.

por éste como miembro de la Ponencia Constitucional¹³.

Siguiendo el orden propuesto por éste se tratará de identificar los valores superiores tal como los contempla la Constitución, por contenido positivo de los mismos y por el contrario, por distinción de otros conceptos afines. Delimitado el concepto de los mismos se planteará el sentido de cada uno en la cultura jurídica y política contemporánea, su relación con las funciones de justicia y legitimidad constitucional y su fundamentación última.

Sin lugar a dudas se plantea, desde este mismo instante, el gran debate que subyacerá a lo largo de los capítulos que siguen, en especial del quinto en adelante, y ello porque de la combinación de los valores superiores tal como se configuran en el Derecho positivo, y consiguientemente en la moralidad legalizada que de ella deriva, de un lado, y de la situación de la moralidad crítica, la que se origina con el devenir de la sociedad política, jurídica y social, de otro lado, se generará un conflicto continuo, que será objeto de juicios de valor también continuos, tras un proceso de reflexión previo en el mejor de los casos, que originará, origina de hecho día a día, un cuestionamiento de si, en la materia que nos ocupa, se adecúa el desarrollo normativo que tendremos ocasión de analizar en lo sucesivo¹⁴, a la originariamente prevista por la Constitución, en lo que se refiere a la formación de los ciudadanos como parte de esa sociedad democrática, que proclama la propia Norma Fundamental. Todo ello hace que sea inevitable, por conciencia y por compromiso democrático, prestar una especial relevancia a tan trascendente cuestión.

Adentrándonos ya en lo que son los valores superiores que la Constitución consagra, y siguiendo la explicación del mencionado Peces-Barba, podemos identificarlos como *“los cuatro faros que guían, explican e interpretan la voluntad del legislador constituyente, y punto de partida de todo el resto del ordenamiento jurídico”*. Los valores superiores que propugna la

¹³ Peces-Barba Martínez, G., *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1986. El autor dedica su obra a sus compañeros Gabriel Cisneros, Miguel Herrero, José Pedro Pérez-LLorca, Manuel Fraga, Miguel Roca y Jordi Solé-Tura, miembros todos ellos de la Ponencia Constitucional y artífices del consenso sobre el Estado social y democrático de Derecho y sobre los valores superiores de nuestra Constitución.

¹⁴ Por ser objeto del presente trabajo el estudio del derecho a la educación, el contenido y la finalidad propios de éste, así como la contribución que a los mismos pretende hacer la asignatura prevista en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (en adelante, LOE), *Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos* (en lo sucesivo, EpC)

Constitución se encuentran arraigados en la historia de la comunidad y en la cultura jurídica y política previa a 1978. Ese criterio de moralidad crítica que ya constituyen, sólo por formar parte de la tradición y la cultura de nuestra historia, se transforma, por voluntad del legislador constituyente, en Derecho positivo, no teniendo parangón su estructura formal ni material en ninguna otra norma constitucional de nuestra tradición¹⁵ ni del Derecho comparado más cercano¹⁶.

Si hacemos un poco de análisis del art. 1.1 CE en su camino de producción normativa, siguiendo los trabajos de la ponencia constitucional, apreciamos que la primera formulación de este artículo primero contiene los rasgos generales y la estructura del que se aprobó definitivamente, pues contiene el propio inicio, “*España se constituye*”, el verbo, “*propugna*”, y el

¹⁵ De Esteban, J. *Constituciones españolas y extranjeras*, 2 vols. Madrid, Taurus, 1977. Por lo que se refiere al Derecho histórico español, el autor explica que no se encuentra la referencia al concepto de valores superiores ni en la Constitución de 1812, ni en el Estatuto real de 1834, ni en la Constitución de 1837, ni en la de 1845. Sí contiene la Constitución de 1869 una referencia a la justicia y a la libertad como fines a alcanzar por la Constitución, pero sin valor normativo alguno, al situarse en el preámbulo (el mismo sentido parece deducirse del preámbulo del proyecto de Constitución federal de la República española de 1873). Sí aparece una primera aproximación en la Constitución republicana de 1931, ya dentro del propio texto, en el art. 1º, haciendo alusión a la Libertad y a la Justicia como principios de organización del régimen, si bien no se puede identificar plenamente con la previsión de nuestro art. 1.1 CE al no contener mención de los otros dos valores, la igualdad y el pluralismo político.

La conclusión, de este somero análisis de nuestro constitucionalismo, en este punto, sería que las inclusiones de los principios-valores superiores se hacen de una u otra forma en los textos que podemos calificar de progresistas, y por el contrario se omiten en los de carácter moderado.

¹⁶ En las Constituciones posteriores a la Primera Guerra Mundial se encuentran escasos precedentes, y en los casos en que existen se hallan en los Preámbulos (por lo que se sostiene su carácter interpretativo pero no normativo), sería el caso de las Constituciones de Weimar de 1919, la de Estonia de 1920 o la polaca de 1921, revisada en 1926, sin que se encuentren en ninguna de ellas artículos próximos a nuestro art. 1.1 CE vigente. Habrá que esperar a las Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, especialmente las de Italia, República Federal Alemana, Francia y Portugal, para encontrar expresiones comparables con nuestro art. 1.1 CE. En ese sentido sirva de ejemplo la Constitución francesa de 1958, que en su artículo segundo expresa “[...] la divisa de la República es la Libertad, Igualdad y Fraternidad”, la portuguesa, que centra el fundamento de la República en ese caso en la dignidad de la persona humana, haciendo mención expresa de “el pluralismo de expresión y de organización política democráticas [...]”. Quizá la coincidencia en esta última referencia al pluralismo político tenga que ver con que tanto España como Portugal salían, en el momento de elaborarse sus respectivas constituciones, de unos sistemas políticos autoritarios, de ahí el valor concedido al pluralismo político, poco o nada mencionado hasta entonces.

concepto de “valores superiores”¹⁷. La mención del “pluralismo político” vendría en una ulterior formulación del precepto¹⁸, colocándolo al mismo nivel que los demás valores, pese a los numerosos intentos de cambiar el texto¹⁹. El texto quedó definitivamente aprobado por la Comisión del Congreso de los Diputados, tras su paso por la Comisión Mixta, como lo conocemos actualmente: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

2. Precisiones terminológicas sobre los valores superiores y nociones afines.

Conviene distinguir el término de “valores superiores” de otros que utiliza nuestro texto constitucional con frecuencia, y que pueden parecer sinónimos, no siéndolo. Se impone, pues, establecer un cierto grado de discernimiento, para evitar la confusión.

El art. 9.3 CE habla de los “principios” de legalidad, de jerarquía normativa, de publicidad de las normas, de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales; el art. 31.1 CE, con relación a los gastos públicos, se refiere a los “principios” de igualdad y progresividad; el Capítulo III del Título I se denomina “De los principios rectores de la política social y económica”; el art. 103 CE se refiere a los “principios” de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación” como aquellos que han de regir la actuación de la Administración, recordando el apartado tercero del mismo artículo que el acceso a la función pública se regirá por los “principios” de mérito y capacidad; el art. 117.5 CE contempla el

¹⁷ Si bien en un primer momento en singular, valor superior, porque se pensaba que el valor “justicia” contenía en sí mismos los conceptos de “libertad e igualdad”.

¹⁸ Precedida su inclusión por las palabras “respeto al”, finalmente suprimida.

¹⁹ El senador Cela propuso eliminar el verbo “propugnar” y sustituirlo por el de “proclamar”, así como cambiar el concepto de “valores superiores” por el de “principios”. Opina el profesor Peces-Barba a este respecto que, “si hubiese prevalecido aquel texto, no solamente no habría podido producirse esta reflexión sobre los valores superiores, sino que nos hubiésemos situado en una línea mucho más clásica y escasamente innovadora”.

“principio” de unidad jurisdiccional, y en relación con los bienes de dominio público el art. 132.1 CE habla de los “principios” de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad”, por no mencionar el Título VIII, cuyo Capítulo I se denomina “Principios generales”, refiriéndose el art. 138.1 CE al “principio” de solidaridad ya consagrado en el art. 2 de la Constitución.

¿Cómo procede entonces identificar estos principios? ¿Qué tienen en común, si algo tienen, y en qué se diferencian de los valores del art. 1.1 CE? ¿Significan lo mismo? ¿Acaso es indiferente la terminología empleada? Cada uno tiene su significado y sentido, y ocupa el lugar que, a conciencia, le ha querido otorgar el propio Constituyente. Nada más lejos de su intención, confundir ambos términos.

Tanto “valores superiores” como “principios” se sitúan en el ámbito de las normas, forman parte del contenido del Derecho positivo español, siguiendo en este sentido una concepción normativista. Ahora bien, es necesario precisar desde el inicio que los “valores superiores” tienen un contenido conceptual que no se agota en su dimensión normativa sino que excede de la misma, ahondando en el campo de la moralidad, y adquieren también un sentido a la inversa: el significado jurídico de los valores superiores supone necesariamente su incorporación a normas, normas que se imbuyen de esos valores. Ello tiene una importancia trascendental para la producción normativa ulterior, y es que los operadores jurídicos, el legislador ordinario y el juez concretamente, desarrollarán en su quehacer las concreciones de esos valores superiores, teniendo presente su calidad de normas. De ahí que sea de la máxima importancia esta puntualización.

Este planteamiento está en consonancia con la idea de la Constitución material²⁰: los valores son el todo y los principios son parte de ese todo, los valores superiores engloban en sí, también, todos estos otros conceptos. Así pues, los principios del art. 9.3 CE no tienen ese valor de totalidad, son principios parciales, que se refieren a parcelas del ordenamiento, y dan pautas para entender precisamente esas parcelas y no otras. El legislador constituyente ha identificado los rasgos más importantes del ordenamiento

²⁰ Por todos, vid. la clásica obra de Mortati, C., *La Costituzione in senso materiale*, publicado originariamente en 1940, más tarde en Milano, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1998.

jurídico español para que los operadores jurídicos se sirvan de ellos, de esos que ha venido a denominar la doctrina como “principios generales del Derecho”, en su labor de crear o aplicar las distintas normas. No son, por tanto, el origen sino la consecuencia del sistema, no son valores que marcan las líneas definitorias del sistema, como los valores superiores consagrados en el art. 1.1 CE, sino criterios de interpretación para los operadores jurídicos, aunque sin duda también comparten el valor normativo de los primeros. El resto de principios señalados anteriormente suponen, en todo caso, concreción de alguno de los valores superiores (como en el caso de los “principios rectores de la política social y económica”, del valor igualdad).

Tras estas distinciones previas, se puede acotar someramente el sentido que la Constitución atribuye a los valores superiores:

1.- Los valores superiores son norma jurídica, poseen carácter normativo y en ese sentido, obligan.

2.- Representan los ideales que una comunidad decide formular como sus máximos objetivos en su ordenamiento jurídico. Se constituyen como expresión de la moralidad mayoritariamente aceptada en un momento cultural e histórico determinado, por lo que su sentido actual adquiere una profundización.

3.- Dado su contenido moral no se agotan en su función normativa sino que realizan una función crítica y de presión social sobre los ya positivizados para ampliar y profundizar en el sentido ya marcado inicialmente por éstos.

4.- El fundamento de esos valores es un fundamento racional e histórico que representa el juicio del legislador, convirtiéndose en acuerdo social y consenso básico y suficiente, de modo que su interiorización constituye el cauce para la realización de éstos, confiriéndoles un carácter histórico y sociológico inevitables.

5.- Suponen una función de identificación del sistema, en relación con los anteriores, que se regían por otro tipo de valores.

6.- Los valores son guía para la interpretación y desarrollo del ordenamiento, así como límite para los mismos.

7.- Si bien el legislador constituyente ha avanzado la interpretación de los valores constitucionales, son el resto de operadores jurídicos quienes disponen de margen de apreciación de los mismos, pues se trata de conceptos abiertos que evolucionan y se perfilan a lo largo de la historia.

8.- Ocupan un lugar primordial en la Constitución, como signo de la importancia concedida a los mismos.

9.- En consecuencia, constituyen punto central de los razonamientos del Tribunal Constitucional.

10.- Los valores superiores son la razón de fondo, la expresión de la legitimidad del sistema político y de la justicia del conjunto del ordenamiento jurídico, de forma que de ellos se extraen las razones éticas que justifican la obediencia al Derecho, superando también así la visión del Derecho sólo como elemento represor, como elemento necesario para regular el uso de la fuerza.

3. Los valores superiores como guía normativa y código ético de buena ciudadanía.

De todo lo relatado hasta el momento en torno a los valores superiores que consagra la Constitución en su art. 1.1 se deriva, lógicamente, la importancia de su fiel observancia en la esfera de la vida ciudadana, puesto que no dejan de ser expresión normativa de la pretensión moral de la sociedad democrática en que nos erigimos al ratificar en referéndum, hace ya más de treinta años, la propia Constitución que tan altamente los proclama.

La finalidad del Constituyente fue señalar los objetivos máximos a realizar por el Derecho como objetivos éticos de la sociedad²¹ que veía alumbrar esa Norma Fundamental, introduciendo esos, y no otros, valores superiores como expresión del máximo acuerdo y consenso social. Sobre este “consenso social” volveremos reiteradamente en lo sucesivo, pues constituye la piedra angular de la configuración de la asignatura Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, planteando las siempre debatidas cuestiones: “¿existe ese consenso social?, ¿en qué consiste?, ¿cómo evoluciona y quién mide en cada momento su estado?”. En esta misma línea de concepto se sitúa la reflexión del profesor

²¹ Ese carácter histórico-racional atribuido a la configuración constitucional de los valores aleja éstos de una visión iusnaturalista de los mismos a que hubiese conducido la utilización, propuesta por algunos grupos en la ponencia constitucional, del término “principios”, como si fueran conceptos existentes con anterioridad a su plasmación en la norma. La utilización del término “propugna” supone el esfuerzo por incorporar al ordenamiento jurídico esos valores, de modo que supera un planteamiento extremo positivista, pues habla de valores, y otro exclusivamente iusnaturalista, puesto que los positiviza.

Marchello al indicar que el Derecho es una técnica de valoración²². Los valores superiores son una forma de entender la moralidad del Derecho, y de medir su observancia por respeto a los mismos.

Otra perspectiva que nos permite definir los valores superiores es su formulación respecto de la configuración del Estado español, en el propio art. 1 CE como “Estado social y democrático de Derecho”. Como muy gráficamente explica el profesor Peces-Barba, este concepto es la cara política, mientras que los valores superiores son la cara jurídica de una misma realidad: Poder y Derecho. Mientras que la primera se refiere a la idea de poder legítimo, la segunda se refiere al Derecho justo. Entender una acerca la comprensión de la otra²³.

Variada y prolija es la doctrina existente en este punto; sin duda, la definición de nuestro Estado como social y democrático de Derecho supuso uno de los más firmes pilares del diseño constitucional. Para recoger una pequeña referencia a las aportaciones doctrinales en este punto es obligado comenzar por el comentario que, a mi entender, mejor resume la simbiosis que se produce en este primer artículo de la Constitución, y es la que aportada por el profesor Garrorena²⁴, quien estima que nos encontramos ante dos “calificaciones constitucionales”, que representan el fundamento último, de todo el sistema visto desde sus facetas política y jurídica y que se comunican y se interinfluyen.

El concepto de “Estado social y democrático de Derecho”, ineludible a la hora de analizar los valores superiores que la Constitución sitúa de la mano del primero y en el mismo precepto constitucional inicial, tampoco es un concepto unívoco ni unánime en su descripción por parte de los autores, existen, por el contrario, diferentes interpretaciones respecto al mismo.

Una visión integradora de las distintas perspectivas que analizan los

²² Marchello, G., *Dai bisogni ai valori. Nuovi studi sull'etica dei valori*, Turín, Giappichelli, 1977, en el capítulo III, “El derecho como técnica de avaloramiento”

²³ Así, el Derecho precisa del Poder para su creación y ejecución, mientras el Poder necesita al Derecho para legitimarse: Torres del Moral, A., *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 3ª ed., 2010, p. 39. En la eterna tensión dialéctica entre libertad y poder o, como ha estudiado el Profesor Torres del Moral, entre los dos elementos constitutivos del Estado de Derecho, a saber, el poder y lo jurídico, la libertad cumple un rol fundamental para imponer límites y restricciones a los demás.

²⁴ Garrorena Morales, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1984. pp. 21 y ss.

términos contenidos en la definición del Estado español como social y democrático de Derecho pasaría por la aceptación del mismo como, no más sea por su localización histórica, corrección del Estado liberal, si bien con un mayor intervencionismo estatal, que asume, a través del Derecho, una función promocional de las condiciones de libertad e igualdad del individuo que éste no puede realizar por sí mismo de forma aislada, de ahí la necesaria intervención del Estado en los procesos económicos fundamentalmente, que son regulados por el Derecho, y a lo que se suma la incorporación de nuevos derechos de carácter económico, social y cultural a los hasta entonces pertenecientes a la esfera exclusivamente individual del ciudadano.

El profesor Elías Díaz²⁵ introduce en su análisis el término “democrático”, lo que exige mayores matizaciones. Si es perfectamente explicable la fórmula de “Estado social y democrático de Derecho” como expresión de una evolución histórica desde el Estado liberal, el Estado democrático sería una etapa aún no concluida, en continua realización del propio Estado social, aún por construir en parte, vendría a constituir el elemento utópico imprescindible en todo progreso.

En definitiva, el legislador constituyente ha querido realizar una síntesis entre la organización jurídica del Estado y las pretensiones de desarrollo de la condición humana en la vida en sociedad, sin establecer un modelo acabado ni cerrado, sino abierto y por construir con el devenir de cada momento. Pero sí queda claro, con el análisis conjunto de una y otra fórmula, que el sentido atribuido a los “valores superiores” es el de ideales éticos, dotados del contenido moral que ese Estado, el Estado social y democrático de Derecho, propugna para ser realizado por el ordenamiento jurídico que se constituye a partir de la propia Constitución.

La previsión constitucional de los valores superiores tiene, en orden a reforzar la función de legitimación que se atribuye a la Norma Fundamental, un papel determinante, y ello porque los valores recogidos en el art. 1.1 CE comportan, como ya hemos comentado, la plasmación de un acuerdo básico aceptado mayoritariamente sobre los objetivos del ordenamiento y sobre el contenido de la moralidad que debe realizar, de modo que ello, por otra parte, asegura la obediencia al Derecho, sin que sea preciso, salvo casos marginales,

²⁵ Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981.

recurrir a la fuerza, de modo que el consenso mayoritario supone la aceptación de tal como regla del juego por el conjunto de la ciudadanía.

Si hacemos un pequeño recorrido por los pronunciamientos doctrinales de distintos autores, constitucionalistas y administrativistas fundamentalmente, aunque también algún filósofo del Derecho se ha ocupado del tema, encontramos apreciaciones de distinta índole.

El profesor Alzaga²⁶ indica que el art. 1.1º, en este extremo, *“aporta cierto originalidad, en la medida en que estos valores se predicen de su ordenamiento jurídico”*, y más aún, *“los valores no sólo son superiores del ordenamiento jurídico sino también superiores a dicho ordenamiento”*.

El profesor Sánchez Agesta opina respecto de ellos que contienen un mínimo horizonte utópico, con una referencia a valores políticos, metajurídicos, fronterizos entre el Derecho y la moral. Posteriormente²⁷ afirmará que *“los valores no tienen ese valor jurídico definido [...] aunque se pueden considerar como elementos de interpretación...”* Parece contradictorio en sí mismo negarles el carácter plenamente jurídico y luego considerarlos elementos de interpretación.

Varios autores coinciden en su carácter fundamental, totalizador y previo, más propio de la Filosofía del Derecho, si bien en ocasiones dejan en entredicho su carácter normativo. En la obra dirigida por el profesor Jorge de Esteban²⁸, junto con los profesores López Guerra, García Morillo y Pérez Tremps, se habla en estos términos: *“Ciertamente, estos cuatro valores superiores poseen una naturaleza supraconstitucional que les hace aparecer como los cimientos del edificio constitucional [...]”*.

El profesor García de Enterría²⁹ realiza una consideración conjunta de los valores básicos, incluyendo el Título I, y el art. 10 y Capítulo II, sección primera, etc., sin llegar a destacar el carácter fundamental sobre todos los demás principios de los valores superiores del art. 1.1 CE.

²⁶ Alzaga, O., *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Foro, 1ª ed. 1978. Las citas son las pp.81 y ss.

²⁷ Sánchez Agesta, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editora Nacional, 1981, p.86.

²⁸ De Esteban, J., López Guerra, L., García Morillo, J., y Pérez Tremps, P., *El régimen constitucional español*, Barcelona, Editorial Labor, 1980, pp. 51 y ss.

²⁹ García de Enterría, E., *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Cívitas, 1981.

Reflexiona también sobre el tema el profesor Pérez Luño³⁰, indicando que los valores constitucionales “*suponen el sistema de preferencias expresadas en el proceso constituyente como prioritarias y fundamentadoras de la convivencia colectiva. Se trata de las opciones ético-sociales básicas que deben presidir el orden político, jurídico, económico y cultural*”. Si bien afirma sin ningún género de dudas la normatividad de los mismos, se echa de menos, en su explicación sobre el proceso de positivación de los derechos fundamentales, no incluir entre los niveles de esta positivación progresiva de los derechos humanos los valores superiores, y cita, sin embargo, los principios constitucionales programáticos, recogidos en el preámbulo.

Para Pérez-Luño los valores poseen una triple dimensión: la fundamentadora, en el sentido de ser “*núcleo básico e informador de todo el sistema jurídico*”, orientadora, porque conducen el ordenamiento “*hacia unas metas o fines predeterminados que hacen ilegítima cualquier disposición normativa que persiga fines distintos o que obstaculice la consecución de aquellos enunciados en el sistema constitucional*”, y crítica, porque son “*criterio o parámetro de valoración para justipreciar hechos o conductas[...]*”.

Lucas Verdú³¹ calificará los valores superiores de “*techo ideológico*” de la fórmula política y también como elemento decisivo a través de la justicia y de la igualdad de la estructura social. En concreto, este autor viene a afirmar la diferencia y superioridad de los valores superiores respecto de los principios, y también que no existe una jerarquía entre los propios valores, sino una “*relación de complementariedad*”, para resaltar después la omisión de la “*dignidad de la persona*” como valor superior. A ello contesta Peces-Barba indicando que la dignidad humana es el fundamento y la razón de la necesidad de esos valores superiores, pero su inclusión entre ellos no sería metodológicamente correcta puesto que éstos son los caminos para hacer real y efectiva la dignidad humana, no es uno más de ellos ésta última, sino su meta.

³⁰ Pérez Luño, A.E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 286 y ss.

³¹ Lucas Verdú, en la obra de Alzaga, O. *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Foro, 1ª ed. 1978. Las citas son las pp.59 y ss.

Por último, el profesor Luis Prieto³² comparte la fuerza normativa de todos los preceptos constitucionales, y señala cómo el Tribunal Constitucional se dedica a recoger la jurisprudencia en tal sentido. Dirá que los valores superiores *“desempeñan [...] tarea de fortalecimiento de la norma constitucional en el proceso de creación-aplicación del Derecho, reduciendo el ámbito de discrecionalidad de todos los poderes públicos, y singularmente de los Tribunales, al determinar el sentido último de las normas que componen el ordenamiento jurídico [...]”*.

4. El asentamiento de la fuerza normativa de los valores superiores y la irrupción del valor solidaridad.

A la luz de lo anteriormente expuesto, negar el carácter normativo de los valores superiores implicaría cerrar el camino al recurso de inconstitucionalidad por su vulneración –no así el de amparo, respecto del cual la tesis negativa es correcta– y cerrar con una consideración restrictiva del concepto de norma la posibilidad de progresos normativos basados en la aplicación progresiva de los valores superiores que adapte a los tiempos históricos cambiantes las normas constitucionales.

Son muchas las razones que permiten afirmar el carácter de auténtica norma jurídica de los valores superiores, desde su propia inclusión en la Constitución, como positivación de esa moral social ya mencionada, y que es desarrollada y criticada por medio de la interpretación que de esos valores hacen los distintos operadores jurídicos e incluso los propios ciudadanos. Por su propia localización, encabezando el texto constitucional, podrían entenderse como cabeza de la Constitución material, como vértice de la pirámide sobre la que descansarían el resto de normas.

En estas coordenadas, el papel central del art. 1.1 CE es innegable, así como la función que desempeña el mismo, influyendo en el comportamiento de los operadores jurídicos: legisladores, jueces, funcionarios y ciudadanos, para hacer presentes los valores superiores de la libertad, la igualdad, la justicia y el

³² Prieto Sanchís, L., “Los valores superiores del ordenamiento y el Tribunal Constitucional”, *Poder Judicial*, nº 11, 1984, pp. 83 y ss.

pluralismo político (y, como veremos seguidamente, la solidaridad) en todos y cada uno de sus actos.

Si se pretende hallar una explicación a la fundamentación de los valores superiores, y partiendo de la consideración de los mismos como contenido material del Derecho justo, resulta muy útil la perspectiva contractualista, de profunda tradición en la cultura jurídica y política modernas: los valores superiores, como se ha señalado reiteradamente a lo largo de la exposición, se basan en el acuerdo mayoritario que, a través de la ratificación de la Constitución, se produce entre los ciudadanos españoles, entendiéndose en este sentido afectados no sólo los ciudadanos, sino el conjunto de fuerzas sociales, partidos políticos, y demás grupos que han puesto en marcha el modelo de convivencia de la Constitución³³. El acuerdo alcanzado en 1978 responde a las necesidades de la situación española concreta en el momento en que surge. Ese fundamento ético y racional, relativo a un momento histórico concreto, justifica el acuerdo alcanzado sobre esos valores y sus contenidos, sobre los que nos detendremos en lo sucesivo.

Antes de entrar en el análisis concreto de cada valor superior resulta preciso considerarlos de forma conjunta, para dar sentido al sistema en su totalidad y con ello poder analizar su coherencia y en qué medida cumplen el objetivo marcado.

El profesor Luciano Parejo³⁴ señalaba la correspondencia “entre los valores superiores y las notas definitorias del Estado”: así, el principio democrático se relacionaría con el “pluralismo”, el principio de Estado de Derecho con la “libertad” y el principio de Estado social con el de “igualdad”. Ello supondría apartar un poco del resto el valor “justicia” cuyo contenido es algo más complejo.

El profesor Prieto³⁵ señala que “junto a los valores de significado

³³ Recordemos que la inclusión del pluralismo político tiene gran significado en este contenido del art. 1.1 CE como valor superior, y creemos que tal vez no se hubiese producido si nuestra historia anterior a 1978 no se hubiese visto privada del mismo. Países de larga tradición democrática, como Inglaterra o EEUU, probablemente no hubiesen sentido la necesidad de reflejarlo como tal, a la altura de la libertad, la igualdad y la justicia, de más alta tradición histórica.

³⁴ Parejo Alfonso, L., *Estado social y Administración Pública*, Madrid, Cívitas, 1983, p. 65.

³⁵ En el trabajo ya citado, p. 86.

relativamente preciso, el artículo 1 incorpora el valor de la justicia, cuya notable ambigüedad y falta de concreción pudiera incluso propiciar un cierto decisionismo judicial...". La igualdad y el pluralismo serían para él los valores fuertes, en menor medida lo sería la libertad, y menos aún la justicia.

Siguiendo una vez más al profesor Peces-Barba, parece que existen criterios para identificar suficientemente los valores de libertad e igualdad, pese a que siempre resulta compleja su definición, y también el pluralismo político, porque se le supone fácilmente integrado dentro del valor libertad, uno de cuyos rasgos en una sociedad democrática es, precisamente, el pluralismo, y especialmente el político. El valor justicia es ambiguo y puede carecer de contenido específico si no es precisamente la realización de los otros dos, de igualdad y libertad. Así pues, parece que el sistema que propugna la Constitución se centraría en los valores de igualdad y libertad, con las salvedades hechas respecto de los otros dos.

Esta misma tesis parece avalada por el art. 9.2 CE cuando otorga facultades a los poderes públicos para remover los obstáculos que impidan la realización efectiva de la libertad y la igualdad del individuo, como objetivos a realizar, sin mencionar el pluralismo político ni la propia justicia. La justicia, como decimos, para no ser desvirtuada en su calidad de valor superior, debe identificarse con los contenidos materiales de la libertad y la igualdad, pues cualquier otra interpretación dejaría desprovista de sentido el sistema de valores establecido por el Constituyente.

Ha sido la jurisprudencia, no tanto la ordinaria del Tribunal Supremo (que no aborda de manera relevante el tema de los valores superiores, sino sólo de forma tangencial por referencia a otros preceptos, como la igualdad por referencia al art. 14 CE), sino la jurisprudencia constitucional (la emanada del Tribunal Constitucional, que sin lugar a dudas y desde sus mismos comienzos ha otorgado una importancia suprema, como no podía ser de otra manera, a la interpretación de los valores que conforman todo el sistema constitucional, y que encuentra su desarrollo más fiel a través de los derechos y libertades fundamentales, como tendremos ocasión de ver), la que ha ido dándoles forma, lugar y sentido a los valores constitucionales. Los valores superiores del art. 1.1 CE conforman para el Tribunal Constitucional la base de un sistema axiológico, que se constituye a su vez como límite de sus reflexiones constitucionales: en

este sentido el Tribunal Constitucional defiende y preserva los valores que la propia Constitución le muestra en su comienzo.

Al menos, en los primeros tiempos de andadura del Alto Tribunal eran comunes las resoluciones del mismo que se referían al valor igualdad; quizá fuera porque todavía en ese primer momento de recorrido constitucional no se había producido un desarrollo legislativo suficiente en torno al referido valor, y por ese motivo era necesario incidir en mayor medida en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, siendo menos frecuentes, en aquellos primeros momentos como decimos, los relativos a la libertad.

Estas observaciones generales sobre el sistema de valores en su conjunto nos permiten ya adentrarnos en un análisis más particular de cada uno de ellos.

4.1. Sobre la Libertad.

La libertad es un concepto tan amplio y con sentidos tan distintos y relativos en sí a ámbitos tan plurales (filosófico, social, ético, político, jurídico) que resulta difícil su definición, máxime si le añadimos el hondo carácter ideológico que también engloba en sí mismo. El tono utilizado por el art. 1.1 CE es prescriptivo, recordando su carácter normativo en tal sentido, pero también expresivo, en la consideración implícita que encierra el término de creencias y sentimientos éticos, por lo que resulta complicado eliminar ese elemento valorativo en la concreción del término a los efectos, jurídicos, que aquí más nos interesan.

Partiendo de una definición más amplia del término libertad, como libertad del hombre en sociedad, es necesario referirse, de un lado, a la libertad psicológica, y de otro, a la libertad moral. La primera hace referencia a la ausencia de impedimentos u obstáculos físicos o psicológicos en la actuación de la persona en un ámbito determinado, o, dicho de otro modo, a pesar de los condicionamientos que puedan existir de una u otra índole, la persona tiene la libertad de elección. Se trata de una libertad inicial, es el punto de partida de la naturaleza humana, la que nos hace distintos del resto de animales. La otra libertad, la libertad moral, es un concepto que se utiliza para explicar la meta de

la persona, la realización de su condición, la que implica el uso adecuado de la otra libertad, la psicológica. Sólo aunando ambas llegamos al concepto de libertad social, que es la que asume la Constitución en el diseño del sistema derivado de los valores superiores que propugna, de modo que se acerca la libertad de hacer lo que se quiere y la de hacer lo que se debe. Peces-Barba³⁶ habla en ese sentido de “*libertad democrática*”, convirtiéndose en este sentido la libertad en un instrumento para conectar la libertad psicológica con la libertad moral, diseñando un conjunto de normas jurídicas que permiten el ejercicio de ambas, considerándolas complementarias en ese sentido.

El desarrollo del valor libertad se ha identificado tradicionalmente con el desarrollo de los derechos fundamentales, pero también incide en la organización de los poderes del Estado a través del Derecho, del diseño de la parte orgánica de la Constitución.

En este sentido resulta clara la exigencia del valor libertad en el diseño de un Estado que reconoce la soberanía popular, las elecciones periódicas por sufragio universal, el sometimiento de todos los poderes al imperio de la Ley, la separación de poderes o el reconocimiento y la protección de los derechos humanos. También el diseño de los títulos III (De las Cortes Generales), IV (del Gobierno y de la Administración), V (de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales) y VI (del Poder Judicial) son en buena parte desarrollo de la organización del valor libertad, sin perjuicio de existir otros muchos a lo largo del texto constitucional.

Y, por último, si referimos el valor libertad al ámbito de las personas en la organización social, podemos analizar tres enfoques: desde el ámbito de la libertad-autonomía, desde el ámbito de la libertad-participación y, por último desde el ámbito de la libertad-prestación. El primero de ellos se concreta en la creación de condiciones jurídicas para que la persona tenga un ámbito de actuación social sin interferencias ni de las otras personas ni del Estado (este aspecto se plasma en la Constitución a través de los derechos y libertades del Título I, como la libertad ideológica y religiosa del art. 16 CE, la libertad personal del art. 17, la inviolabilidad del domicilio y las comunicaciones recogidos en el art. 18, la libertad de residencia y de circulación del art. 19, etc.

³⁶ Peces-Barba Martínez, G., *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1986. p.135.

El segundo ámbito mencionado, la libertad-participación, facilita la intervención de las personas en la organización del poder y en la fijación de los criterios de gobernación del Estado, lo que otorga legitimidad al sistema. El tercero, la libertad-prestación, es un signo que muestra la estrecha vinculación de los dos valores mencionados como centrales, la libertad y la igualdad, que se condicionan mutuamente, y que se ejemplifica en la obligación del Estado de realizar conductas positivas para facilitar la libertad en determinados supuestos en los que no es suficiente el respeto de la libertad negativa (un claro ejemplo de derecho-libertad prestacional sería la educación).

Como conclusión podemos decir que el valor libertad adquiere un carácter central y definitorio del modelo democrático que diseña la Constitución, convirtiéndose en valor indispensable del sistema que la misma diseña, de modo que su desaparición supondría desvirtuar el tipo de estado por ésta diseñado, lo que imposibilitaría las reglas del juego del acceso y cambio de poder, y más aún, impediría la realización de los derechos fundamentales.

4.2. Sobre la Justicia.

La justicia es un concepto tan ambiguo, como ya se ha comentado, que no añade nada nuevo, en opinión de muchos autores, a la coherencia de una moralidad positivizada que supone la inclusión de los valores superiores del art. 1.1 CE más allá de las dos columnas centrales que son la libertad y la igualdad. En realidad, podría sostenerse que la justicia es el fin u objetivo último del Derecho.

La justicia ha ido adquiriendo múltiples y diversos significados a lo largo de la historia, ha ido perdiendo el sentido mítico de sus orígenes, hasta existir hoy tanta definiciones y perspectivas del mismo como autores se pronuncien sobre el término.

Hacia referencia Kelsen³⁷ a la insuficiencia de todas las explicaciones, y la incapacidad de las diversas doctrinas para encontrar unos contenidos válidos, una respuesta adecuada y completa a la formulación de qué entender por justicia. Optará por una conclusión relativista que situará la misma en su propio contexto histórico y cultural, asumiendo que es imposible de otro modo, y dotando el contenido moral del concepto con la idea de la tolerancia y libertad.

El concepto absoluto que en otros tiempos se intentó dar al término ha quebrado hoy, precisamente por su incapacidad para determinar un contenido objetivo, y porque ello iría en contra de los principios de tolerancia y libertad que se imponen progresivamente en la sociedad moderna.

Como decimos, hay tantas propuestas como autores. La justicia no es un valor fácilmente identificable; vendría a ser, en definitiva, la cualidad del orden social que regula la convivencia entre los hombres, el objetivo que se marca el Derecho para la realización de la condición humana, y ello nos lleva a la idea, ya expresada, de la libertad y la igualdad en el momento histórico y en el ámbito cultural concreto en que nos movemos.

También Bobbio³⁸ identifica justicia con libertad e igualdad y, con matices, reconoce la justicia como *“posición básicamente defensora de la democracia liberal como sistema político encaminado a una profundización de la igualdad social”*. Este punto de vista señala la relación inseparable entre Derecho y Política.

No pocos autores señalan el carácter instrumental de la justicia, en el sentido de servir a los jueces para incorporar a sus resoluciones los criterios de moralidad existentes en el ámbito cultural concreto en que se definan. Ese papel mediador entre la igualdad y la libertad que supone la justicia es también

³⁷ En un trabajo realizado con ocasión de la conferencia de despedida al jubilarse de la Universidad de Berkeley el 27 de mayo de 1952 reconoce la incapacidad de las diversas doctrinas para encontrar unos contenidos válidos, una respuesta adecuada a qué es la justicia. En esa misma línea, Kelsen caracteriza la doctrina del Derecho natural como el intento de deducir de la naturaleza humana el conjunto de reglas de conducta humana, satisfactorio desde el punto de su bondad y expresión definitiva de la idea de Justicia. Además, la doctrina del Derecho natural parte del dualismo entre Derecho positivo y Derecho natural: Kelsen, H., *¿Qué es Justicia?*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 57.

³⁸ Vid. Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1985.

señalado por el profesor Lucas Verdú, a la par que entre Estado social de Derecho y Estado democrático de Derecho.

Para concluir respecto a la justicia, y una vez más con Peces-Barba, resulta altamente difícil una definición autónoma de este valor superior, superfluo en opinión de muchos, ya que, o es sinónimo de libertad e igualdad, o está vacío de contenido en sí mismo.

4.3. Sobre la Igualdad.

A continuación, cabe hablar de la igualdad como valor superior, y en ese sentido es imprescindible hacer referencia nuevamente a su íntima relación con el valor libertad: una libertad de imposible contenido igualitario no tiene cabida en nuestro sistema de valores ni tampoco una igualdad que necesite prescindir de la libertad para alcanzarse.

Otras visiones reduccionistas no caben en nuestra actual cultura jurídica, sino que ambos términos deben convertirse en aportaciones complementarias el uno del otro, para ser coherentes también con la definición de España como Estado social y democrático de Derecho y lo que ello supone. En puridad, que ante una sociedad con grandes injusticias, se ha ido mostrando necesario un mayor intervencionismo de los poderes públicos, que han asumido una función promocional a través del Derecho, para ir creando situaciones de igualdad que superen esa situación.

La igualdad formal ya había sido asumida como conquista por la revolución liberal frente a los abusos de la etapa del Estado absolutista, de modo que se confiere un papel primordial a la Ley, como expresión de la voluntad general. La igualdad formal o igualdad ante la Ley viene recogida en nuestra Constitución en el art. 14³⁹. En este aspecto, los operadores jurídicos tienen un punto de referencia normativo concreto, que se suele utilizar para aplicar el valor en su dimensión de igualdad formal, máxime considerando que el art. 14 CE puede ser alegado en recurso de amparo. La igualdad formal está

³⁹ *“Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social”.*

ligada a la idea de soberanía, como expresión de la voluntad general, y cuyo depositario es el pueblo, por tanto no cabe distinción de personas en la aplicación de la ley, que debe ser la misma para todos.

En cambio, la igualdad material supone no algo conseguido y realizado sino un desiderátum, un objetivo continuo a realizar en el día a día por el Estado social y democrático de Derecho. El problema estriba en la identificación de esos criterios que deben conducir a la consecución de la igualdad material, cuáles son y de qué manera procede considerarlos.

Partiendo de la idea de una sociedad de escasez y de necesidades del ser humano no satisfechas, ¿cómo lograr el remedio de esa situación a través de una distribución de los bienes respecto al mayor número posible de personas? La concreción de los criterios corresponde a los operadores jurídicos, teniendo en cuenta que la propia Constitución concreta algunos elementos para la consecución de esa igualdad material. Es el caso del art. 9.2 CE que regula la actitud de los poderes públicos frente a las desigualdades y les impone la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Existe, de igual manera, un consenso social innegable y generalizado en nuestros días sobre qué necesidades básicas deben ser satisfechas por los poderes públicos a este respecto: tales son la sanidad, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social o la cultura.

4.4. Sobre el Pluralismo Político.

Respecto al pluralismo político no nos queda sino reiterar lo ya relatado a lo largo de este capítulo, o sea, nos hallamos ante un valor comprendido en el concepto de libertad pero que el constituyente ha querido subrayar dotándolo de autonomía, por las especiales circunstancias históricas que antecedieron a la promulgación de nuestra Constitución vigente.

El pluralismo político supone la aceptación de diversos puntos de vista sobre la realidad, lo que hace posible la vida social y la participación de los ciudadanos en la misma. Es ahí donde se inserta como un elemento esencial el valor de la libertad, y lo que supone en cuanto a la aceptación de diferentes soluciones a los problemas, y como opción política, ofrecerla al resto de la

sociedad. Ello conlleva también la idea de reversibilidad del poder, al implicar que una visión política suceda a otra previa de forma legítima, con lo que ello conlleva en cuanto al respeto a las minorías.

El pluralismo político, al ser constitucionalizado como valor superior, supone el reconocimiento de los partidos políticos, que se hará de forma destacada en el art. 6 CE, y que el Tribunal Constitucional recogerá en sus resoluciones, indicando que *“una sola opción es la negación del pluralismo”* y que *“el problema es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas”*⁴⁰.

En todo caso, el gran pilar que constituye el Estado Social y Democrático de Derecho se encuentra completado en el mismo artículo 1.1. con el “pluralismo político”, factor elemental que constitucionaliza como valor superior a los partidos políticos (art. 6 CE), los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios (art. 7 CE).

Esta tesis se repite en el caso de la educación, a la que vincula el Tribunal Constitucional con el pluralismo, considerado más ampliamente y no sólo como pluralismo político⁴¹. Cuando habla de *“un sistema educativo plural regido por la libertad”*⁴² se está pensando en la posible concurrencia de distintas tradiciones filosóficas, éticas y pedagógicas distintas, con lo que se amplía, también en este punto, el concepto de pluralismo, como de hecho lo hace el propio texto constitucional y como tendremos, sin lugar a dudas, ocasión de ver a continuación.

4.5. Sobre la Solidaridad.

Por lo demás, el análisis más reciente y detallado, adicionalmente ajustado no sólo a las coordenadas diacrónicas, sino asimismo actuales de la crisis económica y financiera global, ha sido realizado por el Profesor Torres del Moral, quien ha realzado el valor solidaridad en el contexto evolutivo del

⁴⁰ STC 4/1981, de 2 de febrero.

⁴¹ Sobre ese marco amplio del pluralismo en el Texto constitucional de 1978 léase Pérez Francesch, J.L., “El marco constitucional del pluralismo: especial referencial al plurilingüismo”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 3, 1993, pp. 29-37.

⁴² De nuevo, STC 4/1981.

Estado social y democrático de Derecho. En efecto, el valor solidaridad cobra igualmente una innegable relevancia, como acertadamente han destacado Torres del Moral⁴³ y Tajadura Tejada⁴⁴ en el contexto europeo.

Efectivamente, cuando aludimos al derecho a la educación, tanto en su faceta cívico-política como en su dimensión prestacional, nos referimos a un derecho cuya puesta en práctica requiere una función de las autoridades públicas, sobre todo en clave de obligación positiva. Bajo esta óptica, incluso el *status* jurídico particular de los derechos sociales no queda claramente definido por relación a los valores en el Constitucionalismo moderno. En principio, se encuentran históricamente vinculados al concepto de igualdad que es concebido como postulado fundamental de toda moderna construcción teórica y jurídica positiva de estos derechos, lo cual no está reñido con aprovechar el potencial que brinda el vincularlos con los derechos de libertad (especialmente la educación para la ciudadanía sobre la que gira la presente tesis doctoral) y, más recientemente, con el valor “solidaridad”, como se opera (al menos, formalmente) en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y se ha destacado asimismo por la doctrina científica más autorizada.

Naturalmente, la problemática no es de nuevo cuño. De hecho, el Profesor Torres del Moral ya había puesto el acento en el valor de la solidaridad a principios de los noventa del siglo pasado vislumbrando el

⁴³ Torres del Moral, A., “Constitucionalización del Estado social”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009, p. 63. Véase asimismo Fernández Segado, F., “La solidaridad como principio constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30, 2012, p. 152: “Un paso adelante en el progresivo protagonismo que en nuestra época viene alcanzando la idea de la solidaridad lo encontramos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, que el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1º de diciembre de 2009, incorpora con algunas modificaciones. En ella se dedica todo un capítulo, el cuarto, a la solidaridad, enunciándose dentro del mismo un conjunto de derechos relativos a la vida laboral, a la seguridad social, a la vida familiar y profesional, a la salud, al medio ambiente, a la protección de los consumidores... etc. Fue Vasak quien, por primera vez, aludió a los «derechos de solidaridad», terminología que justificaría en el hecho de que tales derechos traducen una cierta concepción de la vida en comunidad, no pudiendo realizarse más que por la conjunción de los esfuerzos de todos los participantes de la vida en sociedad: individuos, Estados y otras entidades públicas o privadas. Vasak pondría como específicos ejemplos los derechos a un medio ambiente decente, al agua pura, al aire puro, e incluso el derecho a la paz”.

⁴⁴ De igual modo, Tajadura Tejada, J., “El principio de solidaridad como fundamento común de los Estados sociales europeos”, en *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales* (dirs. Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 110, en donde el citado autor recuerda además que “en los orígenes del proceso de integración europea subyace también la idea de la solidaridad, en este caso de una solidaridad que trasciende el ámbito del Estado nacional”.

contexto europeo y mundial, avanzando ya en el “Prólogo” a la 1ª edición de su obra *Estado de Derecho y democracia de partidos* (1991) que el Estado social “se imbrica con la sociedad en una suerte solidaria, interviniendo en ésta y dejándose intervenir por ella”⁴⁵. En paralelo, el Profesor Torres del Moral ha subrayado la necesidad de solidaridad inter y supranacional con estas palabras: “siendo como es necesaria la coordinación económica mundial en todo momento, todavía lo es más en tiempos de crisis. Sin embargo, no la ha habido, o no en grado suficiente. Pues, aunque el punto de partida para atender hercúlea tarea de salir de la crisis ha suscitado un relativo acuerdo en torno a la imposibilidad de que cada nación lo consiga por separado, como corresponde a una crisis global, lo que se percibe es más bien el nacimiento de cierto nacionalismo económico en forma de medidas proteccionistas”.

Con tal filosofía, Antonio Torres pone en conexión esa necesidad de solidaridad supranacional con la existencia de “un Gobierno económico europeo propiamente dicho”, aunque tenga el trasfondo de una solidaridad “forzosa”⁴⁶, como lo acredita la posición nada entusiasta de Alemania y demás socios europeos al dar luz verde a los sucesivos “rescates” a Grecia. En definitiva, “la solidaridad es también un valor internacional”, de modo que “sin solidaridad, no hay futuro para Europa. Por el contrario, en la medida en que la

⁴⁵ Torres del Moral, A., *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1ª ed., 1991. Profundizando en dicha cuestión, el Profesor Torres del Moral (*Principios de Derecho constitucional español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, vol. I, 3ª ed., 1992, pp. 52-53) ha recalcado asimismo el tratamiento constitucional de la solidaridad como “un principio funcional u operativo que preside y dirige un cierto tipo de situaciones y de instituciones sociales (Seguridad Social) y un cierto patrimonio común (medio ambiente, patrimonio histórico, cultural y artístico), o bien se relaciona con el modelo territorial de Estado (Fondo de Compensación Interterritorial) y con el modelo económico (subordinación de la riqueza al interés general, función social de la propiedad)”.

⁴⁶ Torres del Moral, A., “Realización del Estado social y constitución económica”, en el colectivo *El Estado social y sus exigencias constitucionales* (dir. Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 109-113: “el sistema político seguirá siendo el *Estado social y democrático de Derecho*, que se ha reafirmado durante la crisis y seguirá siendo, al menos en Europa, la forma política que se suceda a sí misma. Lo primero porque el mercado desregulado ha provocado la crisis y se ha mostrado incapaz de hacerle frente, haciéndose evidente que también en la escasez debe haber equidad, igualdad, justicia, solidaridad y pluralismo. En la escasez más aún que en la abundancia, puesto que, si en tal circunstancia no puede hablarse propiamente de bienestar social y económico, sí se puede hablar de Estado social, uno de cuyos principales fines sigue siendo el bienestar; y, mientras se va alcanzando, procura que nadie caiga por debajo del mínimo existencial. Lo segundo porque es la forma política más ajustada a esa economía social de mercado parcialmente corregida” (p. 109).

insolidaridad surja en forma de brotes proteccionistas y políticas de *dumping*, en esa misma medida se estará entorpeciendo la superación de la crisis”⁴⁷.

⁴⁷ Torres del Moral, A., “Constitucionalización del Estado social”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, ya cit.

CAPÍTULO SEGUNDO. LOS VALORES EDUCATIVOS A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS.

I. Cuestiones preliminares.

Como hemos comentado en el inicio del capítulo inicial, el diseño del art. 27.2 CE resulta ser fiel a las exigencias internacionales en la materia, incluso añadiendo el plus de democraticidad ya referido, al afirmar que la educación *“tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana”*, así como el modo en que debe pretenderse ésta, *“en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*.

En efecto, los derechos fundamentales son la materia constitucional que ha experimentado un proceso más acusado de “internacionalización”, tanto desde el punto de vista de su reconocimiento como de sus garantías. Se trata del terreno en que más ha progresado lo que se denomina “opinión pública internacional”. El reconocimiento y garantía de los derechos se mide hoy en cada país con una referencia internacional. Lo cual, en el caso de España, es perfectamente coherente con esas cláusulas de apertura internacional reflejadas en el mandato interpretativo del art. 10.2 y en el mandato aplicativo presente en los arts. 93 a 96 CE.

La renovación permanente de esta previsión constitucional implica la renovación misma de la propia institución de la democracia como sistema político que adopta nuestro ordenamiento, y en consonancia con lo previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (en lo sucesivo, DUDH), convirtiéndose en su referencia pedagógica inicial.

Como se verá, uno de los elementos característicos de la era de las Naciones Unidas, y de la segunda mitad del siglo XX, ha sido la proliferación de instrumentos convencionales relativos a la protección de los derechos fundamentales. Si bien desde el punto de vista político se trata de una labor de extraordinaria importancia, examinados desde la perspectiva jurídica, los

resultados no son tan alentadores debido a la profusión de instrumentos convencionales y a las reticencias nacionales a confiar en procedimientos netamente judiciales.

II. El marco universal de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas.

1. El instrumento referencial básico: la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el eje axiológico de la dignidad humana.

Seguramente la conciencia acerca de que la criatura humana posee vocación, dignidad y derechos que le son propios, comenzó a desarrollarse en el momento en que hombres y mujeres existieron sobre la tierra para forjar la historia. Sin embargo, aunque los derechos se cimenten en lo más íntimo de la naturaleza humana, el reconocimiento de estos derechos en formulaciones doctrinarias y legales ha ido surgiendo como necesidad en medio de las tormentas desatadas por su violación, como reacción de la dignidad humana herida por actos y sistemas de opresión y sometimiento de esa dignidad.

El interés de las Naciones Unidas por la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales es consecuencia directa del hecho de haber comprendido la comunidad internacional, tras las masivas violaciones de los derechos humanos perpetradas en el interior de los países acarreado con ello un quebrantamiento de la paz internacional, que *“la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”*⁴⁸ y del consiguiente compromiso contraído por los Estados miembros de las Naciones Unidas de *“asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”*.

Fue en 1945, finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando la Carta de San Francisco dio lugar a la creación de la Organización de Naciones Unidas. Los Estados Unidos, cuya intervención en la contienda se justificó por los

⁴⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, primer párrafo del Preámbulo.

aliados occidentales ante la opinión pública por la necesidad de defender la libertad, trataron de incorporar a la Carta de San Francisco una declaración universal de derechos humanos. Ante la oposición que surgió por parte de la Unión Soviética y de Gran Bretaña, el Departamento de Estado norteamericano abandonó este proyecto, pero influyó para que en la Carta se incluyeran determinados compromisos en la materia⁴⁹. Así, en 1948, tres años después de una guerra que causó millones y millones de víctimas y en la que se vieron involucrados más de sesenta países, se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948.

El puesto central de la DUDH en el Derecho Internacional sobre los derechos humanos debe entenderse como resultado del rechazo de la experiencia histórica del nazismo, de su horror e inhumanidad, y con el propósito de evitar una nueva Guerra Mundial. El catálogo de derechos entonces formulado reflejaba los intereses de una época de la humanidad.

Así pues, la Carta de la ONU y la DUDH, de 1945 y 1948 respectivamente, transformaron, al menos en su dimensión normativa, el orden jurídico mundial, de modo que las soberanías nacionales quedaron, en ese momento, subordinadas a dos normas fundamentales: el imperativo de la paz y la tutela de los derechos humanos. Estos, tras la DUDH y más tarde los Pactos de 1966, adquieren una dimensión supraestatal, y se convierten en límites, no sólo internos de cada sistema constitucional, sino también externos de la potestad de los Estados. Pero, sobre todo, establecen unos valores axiológicos de orden universal como código de conducta, estatal y ciudadana.

La Declaración Universal consta de un preámbulo con siete considerandos, seguido de una declaración aprobatoria. Los treinta artículos de

⁴⁹ A tal propósito responden los arts. 55 y 68 de la Carta de San Francisco. El art. 55 expresa: *“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas...La organización promoverá el respeto universal de los derechos humanos...sin distinción de raza, sexo, idioma o religión”*. Tal expresión pone de manifiesto lo insuficiente e inoperante que ha resultado hasta el momento el sistema de protección nacional de los derechos humanos, proponiendo un reconocimiento a nivel internacional de los mismos, en aras de su eficacia real. El art. 68 crea la Comisión de Derechos Humanos, con el compromiso de elaborar la futura Declaración Universal. René Cassin, prestigioso jurista que trabajó durante su larga vida en la defensa de los derechos humanos, también en el ámbito europeo, actuó como vicepresidente de la Comisión, siendo Premio Nobel de la Paz en 1968 y fundando el Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo) en 1969.

los que consta se pueden dividir de la siguiente forma:

- Principios Generales (arts. 1 y 2)
- Derechos civiles y políticos (arts. 3 al 21)
- Derechos económicos y sociales (arts. 22 al 25)
- Derechos culturales (arts. 26 y 27)

Por último, recoge las relaciones entre el ciudadano y la comunidad internacional (arts. 28 al 30). Cabe destacar el precepto que cierra la Declaración, el art. 30, que señala que ningún Estado, grupo o persona tiene conferido derecho alguno *“para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados”* en ese instrumento.

El texto parte del reconocimiento de la dignidad humana intrínseca en toda persona y en cuanto a la fundamentación filosófica de la Declaración se ha tratado de defender que no se identifica con ninguna filosofía determinada, que fue elaborada por encima de ideologías, creencias o culturas, calificándola como un texto humanista transideológico, si bien no se puede negar la proximidad de la misma al pensamiento liberal occidental más que a otras concepciones. En definitiva, lo realmente importante y trascendente de él es que ha llegado a convertirse en patrón para medir el grado de respeto y aplicación de las normas internacionales de derechos humanos, sentando las bases filosóficas de los posteriores instrumentos y toda la labor ulterior en el campo de los derechos humanos.

No obstante ello, los indiscutibles esfuerzos de codificación y de desarrollo de la legislación internacional de derechos humanos no han conseguido el pleno respeto de estas normas, así pues, la educación para los derechos humanos se presenta como camino inequívoco para lograr una vertebración real en nuestras sociedades de los mismos, y es claro el pronunciamiento del art. 26.2 de la DUDH en este sentido, al establecer *que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”*: los Estados tienen hoy día la obligación de impartir educación para los derechos humanos. Esta premisa constituirá el eje central de nuestra exposición, tanto más cuanto que el art. 26 DUDH sirvió de modelo al art. 27.2 CE.

No queremos dejar de mencionar el derecho a la educación inclusiva, que pasa a ser un nuevo contenido del derecho a la educación por la vía interpretativa que prevé el art. 10.2 CE. Este nuevo derecho garantiza la no exclusión del sistema de educación general de las personas con discapacidad, con calidad y en igualdad con los otros, imponiendo a los Estados la adopción de medidas de apoyo personalizadas y efectivas para estos colectivos. España ha ratificado la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad⁵⁰.

⁵⁰ La misma fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 61/106, siendo ratificada el 30 de marzo de 2007, y estando en vigor desde 2008, al superarse entonces el umbral de las 20 ratificaciones necesarias para ello.

Por otra parte, ese eje axiológico de la dignidad humana, viene recogido en el precepto de cabecera de la propia DUDH, que afirma en su art. 1º que *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*, que tiene un carácter interpretativo nada desdeñable,

El art. 24 de la misma, que tiene por título "Educación" dispone: "1. Los estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles y la enseñanza a lo largo de la vida, encaminados a: a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana; b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas; c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre. 2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que: a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad; b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan; c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales; d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva; e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión. 3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas: a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y -20- habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares; b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas; c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social. 4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad. 5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad”.

de acuerdo con el citado art. 10.2 CE⁵¹.

Desde la perspectiva de nuestro estudio, parece obvia la necesidad de favorecer una *ciudadanía global* en virtud de la cual, sin perjuicio de la nacionalidad, el goce de los derechos fundamentales responde a valores como los constitucionales establecidos en el art. 1.1 (capítulo primero, *supra*) y el sustrato de la dignidad humana, que trascienden las fronteras.

A este respecto, convenimos en que la dignidad de la persona es “*la característica propia e inseparable de toda persona en virtud de su racionalidad -independientemente del momento y por encima de las circunstancias en que se desenvuelva su vida- que se materializa en la realización, desarrollo y perfección de la propia personalidad a través del ejercicio de los derechos inviolables e irrenunciables que le son inherentes*”⁵². Por lo tanto, es un término que trasciende a la propia persona y cuyo respeto obliga a quienes tiene el cometido de elaborar las normas (de producción nacional o internacional) a realizar su labor con la mayor precisión posible, máxime cuando de derechos de dimensión social (como la educación) se trata.

En el caso de España, como es sabido, el valor de la dignidad humana viene recogido en el art. 10.1 CE pero, y sin ánimo de menospreciar la contribución de nuestro texto constitucional, debemos citar en este punto y en clave comparada el art. 1 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania que establece, en su apartado primero, que “*La dignidad humana es intangible y su respeto y protección constituyen un deber de todos los poderes públicos*” y añade en el apartado segundo que “*El pueblo alemán reconoce, en consecuencia, los derechos humanos e inalienables del hombre como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo*”. Este reconocimiento del valor supremo de la dignidad humana, como fundamento de la paz y la justicia y como deber respecto de la labor de los poderes públicos establecida desde el primer momento en un texto constitucional, denota la voluntad de un Estado de dotar a su corpus de

⁵¹ Véase, también con un enfoque constitucional comparado, Saiz Arnaiz, A., *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

⁵² Alegre Martínez, M.A., *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*, León, Universidad de León, 1996.

derechos fundamentales con el máximo nivel de protección y respeto⁵³. Y esa voluntad estatal, ciertamente, adquirirá mayor vigor cuanto mayor grado de integración internacional proyecten los Estados.

2. Los Pactos Internacionales de Derechos.

Durante los años 1948 a 1966 la labor de la Comisión de Derechos Humanos, actualmente reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos, tuvo sus frutos en distintas convenciones o declaraciones de derechos sobre cuestiones puntuales o sobre algún colectivo vulnerable en particular: sirva de ejemplo la Convención sobre los derechos del niño de 1989.

Fue en 1966 cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas alcanzó otro de sus objetivos fundamentales: el establecimiento de dos pactos internacionales de derechos humanos con fuerza de ley para los Estados parte, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (en adelante, PIDCP) y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (en lo sucesivo, PIDESC). Se dotaba así de fuerza vinculante, en dos textos separados, a la DUDH, sin perjuicio de que ésta haya ido adquiriendo paulatinamente contenido obligatorio (según la doctrina internacionalista) como principios generales del Derecho o como costumbre internacional, y sin perjuicio asimismo de su mención explícita en algunos textos constitucionales (como en el caso del art. 10.2 CE).

En cualquier caso, lo que caracteriza a estos textos es lo que podría denominarse la internacionalización de la democracia política y de la democracia social, entendiendo que la razón última de la elaboración de los Pactos se centra en el compromiso que asumen los Estados de que los derechos ya reconocidos y proclamados, sean efectivamente garantizados, compromiso común previsto en el art. 2.2 de ambos textos: “*Cada Estado Parte*

⁵³ Para un análisis de los modelos de recepción constitucional de la dignidad humana, tanto con enfoque comparado como teniendo en cuenta los parámetros internacionales europeos al respecto, debe acudirse a la obra de Oehling de los Reyes, A., *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2010; para el acercamiento concreto al ordenamiento constitucional germano asentado en la *Grundgesetz*, véanse pp. 246 a 266.

se compromete a adoptar...las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto”.

La configuración del sistema de garantías previsto consistió inicialmente, de un lado, en el Comité de Derechos Humanos, para el caso de los derechos civiles y políticos, y la presentación de informes por parte de los países signatarios, exponiendo las medidas adoptadas y los progresos realizados en la materia y las actividades del Consejo Económico y Social en materia de derechos humanos, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales.

Resulta criticable para algunos autores en este sentido el hecho de que el PIDCP contemple una garantía específica para la protección de los derechos en él contenidos, el Comité de Derechos Humanos mencionado, frente a la falta de previsión de órgano igual o similar para los recogidos en el Pacto relativo a los derechos de la tercera generación, los económicos, sociales y culturales⁵⁴, si bien es obligado concluir a este respecto, y por ser contundente la expresión del art. 14 PIDESC, que ambos Pactos son obligatorios a pesar de la aparentemente menor previsión garante para los segundos, para los que los Estados se deben comprometer a adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos: *“Todo Estado parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todos”.*

La fundamentalidad del art. 13 del PIDESC estriba en que recoge prácticamente lo que luego será nuestro art. 27 CE. En tal sentido reconoce: a) el derecho de toda persona a la educación y sus finalidades, b) la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, c) los dos derechos fundamentales de los padres en la materia: elegir para sus hijos escuelas

⁵⁴ Está a punto de concluirse el Protocolo al PIDESC, para introducir peticiones individuales, como en el PIDCP.

distintas de las creadas por los poderes públicos y derecho a elegir la educación religiosa y moral acorde a sus convicciones, d) la libertad de enseñanza como derecho a la creación, por particulares y entidades, de instituciones de enseñanza.

A pesar del “contrato social internacional” que supuso el nacimiento de la ONU, plasmado en la Carta de 1945, a pesar de ello y de su desarrollo ulterior, a día de hoy la pretensión de la universalidad de los derechos humanos resulta negada, y éstos degradados todavía a la condición de derechos de ciudadanía en sentido restrictivo, es decir: del ciudadano –según de qué Estado y en función de qué fronteras– y no de la persona. Esta situación rezuma injusticia, en opinión de Ferrajoli⁵⁵, y da plenitud de sentido a la demanda de un verdadero constitucionalismo mundial.

El autor explica en ese sentido cómo ya no es posible hablar con decencia de democracia, igualdad, garantías, derechos humanos y universalidad de éstos, si no se toma en serio la Declaración Universal de 1948 y los Pactos de 1966, porque si nos confinamos a nuestras propias democracias, ampliados todo lo más al marco europeo, si continuamos disociando derechos del hombre y derechos del ciudadano, no estaremos haciendo verdadera la democracia ni tomando en serio los derechos fundamentales tal como vienen recogidos en nuestras constituciones y en los instrumentos internacionales de las que somos parte. De ahí, que sea absolutamente necesario proclamar, una vez más, el carácter supra-estatal de los mismos y la necesidad de prever en sede internacional garantías idóneas para tutelarlos y hacerlos efectivos incluso contra o sin sus Estados.

En la misma línea argumental defiende Ferrajoli la elaboración de un *constitucionalismo mundial* capaz de otorgar un sistema de garantías global, estableciendo garantías jurisdiccionales contra las violaciones de la paz en el exterior y de los derechos humanos en el interior, y en ese sentido propugna una reforma de la actual jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que considera, aún hoy, escasamente relevante.

Con una apuesta así, la de la consecución de un constitucionalismo de derecho internacional, considera Ferrajoli que está en juego el futuro de la

⁵⁵ Cf. Ferrajoli, L., *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.

humanidad, debiendo asumir todos, juristas en primer término, pero también el conjunto de la sociedad, el papel que nos corresponde si consideramos que tenemos un compromiso con la democracia.

Más allá de esa propuesta, debe resaltarse, con relación al PIDESC, que finalmente el Protocolo facultativo adoptado por la Asamblea General en la emblemática fecha del 10 de diciembre de 2008 incidió en la idea de indivisibilidad de derechos (y, en paralelo, indivisibilidad de las garantías, equiparándose al PIDCP) estableciendo un mecanismo de comunicaciones o denuncias individuales similar al instaurado a través de otros instrumentos de Naciones Unidas (Protocolos Facultativos al Pacto de Derechos Civiles y Políticos o a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, o el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial). España fue el tercer país (y primero europeo) en ratificar ese Protocolo (lo ratificó el 23 de septiembre de 2010; antes lo hicieron Ecuador y Mongolia), que ganó vigencia a partir del 5 de mayo de 2013 tras alcanzarse la décima ratificación requerida (la de Uruguay, el 3 de febrero de 2013).

Confiemos en que tenga una gran potencialidad ese nuevo mecanismo de peticiones individuales ante el Comité DESC⁵⁶. A tal efecto, no podemos despreciar o ignorar la experiencia acumulada en estrategias de defensa y avances normativos en el campo de los derechos civiles y políticos, sino nutrirnos de ella para optimizar el trabajo por los derechos económicos, sociales y culturales. Si no hay consistencia en las estrategias, si no intentamos que los sistemas de protección comiencen a utilizar una lógica para abordar los derechos económicos, sociales y culturales similar a la que han utilizado en el caso de los derechos civiles y políticos, reforzando los mecanismos de control y verificación, corremos el riesgo de caer en la trampa: como son derechos de

⁵⁶ Un primer análisis del potencial de ese mecanismo de peticiones individuales en el trabajo del ex Presidente del Comité DESC, Texier, P., "Las garantías de los derechos sociales por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales", en *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales* (dirs. Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 445 y ss.

naturaleza diferente, no podemos exigir los mismos avances ni esperar los mismos logros⁵⁷.

3. El papel de la Unesco: los instrumentos normativos de *soft-law* más destacados.

El objetivo a largo plazo de la UNESCO es crear un sistema global de educación para los derechos humanos, la democracia y la paz que abarque todos los niveles de educación y que sea accesible a todos los ciudadanos, para lo cual deberá ser adaptado tanto a la enseñanza escolar como a la extraescolar y la educación de adultos. La organización concentra sus esfuerzos en prestar asistencia a los Estados Miembros para elaborar estrategias nacionales de educación sobre derechos humanos y difundir medios didácticos auxiliares y programas de enseñanza. Se presta especial atención al fortalecimiento de las redes interesadas por la educación de los derechos humanos y la democracia, como la del Plan de Escuelas Asociadas⁵⁸ y las Cátedras UNESCO, establecidas en instituciones de enseñanza superior de todas las regiones de mundo.

El objetivo final de todas estas actividades es crear una cultura cuyo núcleo sea la adhesión a los valores básicos de los derechos humanos y la democracia y la determinación de defenderlos en la vida diaria, lo cual supone establecer previamente algunas pautas de conducta. Sólo los esfuerzos combinados de educadores, familias, medios de comunicación, de todos los agentes sociales y de la sociedad civil en general pueden construir esa cultura de derechos humanos y democracia. Desde su comienzo, la UNESCO ha suministrado materiales didácticos relativos a los derechos humanos para todos los niveles de enseñanza y el público en general, así como para

⁵⁷ Bolívar, L., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos “*Derribar Mitos, Enfrentar Retos, Tender Puentes - Una visión desde la (in)experiencia de América Latina*”, p. 17 Véase [en línea] en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_docpublicaciones/de_rechos%20economicos,%20sociales%20y%20culturales.pdf – Consulta Septiembre de 2010.

⁵⁸ En mayo de 1997 participaban en este Plan 4.300 escuelas de 141 países.

organizaciones no gubernamentales dedicados a fomentar los derechos humanos. La universalización de los derechos humanos sólo puede forjarse seriamente mediante la “*educación de vocación universal*”, tal como ha venido recomendando la propia UNESCO⁵⁹.

Tal como establece en su Constitución, el propósito de la UNESCO, como organismo especializado en esta área en concreto, es “*contribuir a la paz y la seguridad, estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo*”. De conformidad con los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, la educación debe procurar edificar una cultura universal de derechos humanos impartiendo conocimientos teóricos y prácticos e inculcando actitudes tendentes a:

- Reforzar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.
- Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de su dignidad.
- Fomentar el entendimiento, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, los pueblos indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos.
- Hacer posible que todas las personas participen realmente en una sociedad libre.
- Fomentar las actividades de las Naciones Unidas a favor del mantenimiento de la paz.

Estos objetivos deberán fomentarse en todos los niveles de enseñanza escolar y del aprendizaje extraescolar, incluidos los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria y secundaria, la enseñanza superior, las escuelas profesionales, la formación de funcionarios y la información del

⁵⁹ En dicho marco se inscribe la Recomendación sobre educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales, y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en su 18ª sesión, París, el 19 de noviembre de 1974.

público en general; en otras palabras, tanto en las esferas de educación formal (centros de enseñanza) como en los ámbitos de educación informal (especialmente, familia y medios de comunicación social).

En cuanto a la educación, las prioridades varían enormemente de un país a otros. Aunque la enseñanza obligatoria existe en numerosos países, en buena parte del mundo todavía no se ha logrado la alfabetización general. Cerca de mil millones de personas, casi un tercio de la población adulta del mundo, son analfabetas. El derecho a la educación desaparece si se niega la igualdad de acceso a la educación, sobre todo por razones de privación, pobreza, exclusión y discriminación. Por ello las decisiones que se tomen en materia de educación tienen que corresponder a las necesidades propias de cada sociedad, y el requisito mínimo de la enseñanza gratuita es un objetivo que todavía no se cumple. Incluso en los países en que la enseñanza primaria y secundaria son gratuitas y obligatorias, el emplazamiento de las escuelas, las desigualdades en cuanto a financiación, bibliotecas y equipamiento entre ellas o el nivel de formación del profesorado pueden influir en las decisiones que se adopten y en la igualdad de oportunidades en este terreno.

Fue veinte años después de la DUDH, y en el marco de trabajo de la propia UNESCO, cuando se procedió a evaluar los avances conseguidos en ese periodo de andadura, convocando al efecto la *Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán*, el 13 de mayo de 1968. Haciendo planes de futuro, se volvió a recalcar la necesidad de hacer efectivo el derecho a la educación como presupuesto para el cumplimiento de la totalidad de los preceptos de la propia DUDH, instando a los Estados a que velaran por la difusión y el fortalecimiento en los jóvenes de un espíritu de respeto por la dignidad humana utilizando para tal fin todos los medios de enseñanza posibles⁶⁰.

Además de llevar a cabo un programa que comprende numerosas modalidades de acción directa destinada a resolver los complejos problemas

⁶⁰ Párrafo 14 del texto elaborado: “*La existencia de más de 700 millones de analfabetos en el mundo es el tremendo obstáculo con que tropiezan todos los esfuerzos encaminados a lograr que se cumplan los propósitos y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y las disposiciones de la Declaración Universal. La acción internacional para erradicar el analfabetismo de todo el mundo y promover la educación en todos los niveles exige atención urgente*”.

que plantea el desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura, la UNESCO ha preparado varias convenciones y recomendaciones relativas a los derechos humanos. Así, para fomentar la educación en los derechos humanos, la UNESCO aprobó en 1974 un instrumento normativo específico, la *Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales*, y, desde entonces, junto con otras muchas actividades, ha organizado tres importantes reuniones internacionales sobre este tema.

La primera de ellas, *el Congreso Internacional sobre la Enseñanza de los Derechos Humanos (Viena, 1978)*, donde se recalca que la educación y la enseñanza sobre los derechos humanos deben tener por objetivo: “*fomentar actitudes de tolerancia, respeto y solidaridad; impartir conocimientos acerca de los derechos humanos; y propiciar la toma de conciencia personal acerca de las distintas maneras en que los derechos humanos se pueden plasmar en realidades sociales y políticas*”.

El *segundo congreso, celebrado en Malta en 1987*, elaboraría directrices para la educación sobre derechos humanos en los planos internacional, nacional y regional, haciendo hincapié en la necesidad de crear un sistema completo de enseñanza y educación sobre derechos humanos, con una amplia participación de organizaciones públicas y medios de comunicación, al que siguió otro de similares características celebrado en Ginebra en 1988.

El último y más significativo congreso al que cabe hacer mención tuvo lugar en marzo de *1993 en Montreal, Canadá*⁶¹. Se trató de la primera reunión internacional en que se puso el acento en el vínculo intrínseco que existe entre los derechos humanos y la democracia, y el peso que la educación tiene para esa consolidación de la democracia y la eficacia misma de los derechos humanos. El *Plan de Acción Mundial sobre Educación para los Derechos Humanos y la Democracia* que en él se aprobó declara que la educación para la democracia es parte integrante de la educación para los derechos humanos, la cual no sólo es un requisito esencial de la realización de los derechos

⁶¹ Fue organizado por la UNESCO y el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en colaboración con la Comisión Canadiense para la UNESCO.

humanos, la democracia y la justicia social, sino que es además un derecho humano.

El Plan de Acción aprobado en el Congreso de Montreal recalca que la enseñanza de la democracia es un aspecto integrante de la educación de los derechos humanos y observa que la educación para los derechos humanos y la democracia constituye ya en sí mismo un derecho humano y un requisito previo indispensable para la realización de los derechos humanos, la democracia y la justicia social. El Plan recoge los medios mediante los cuales se puede conseguir que la educación para los derechos humanos y la democracia sea eficaz y englobe todos los aspectos.

Las líneas maestras de la acción del Plan son:

- *la identificación de los grupos destinatarios*; el Plan va destinado a todos los actores implicados en la educación, desde el ámbito formal, constituido en primer término por la escuela, hasta los ámbitos de educación no formal, que van desde la familia, los medios de comunicación y los partidos políticos hasta las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sindicatos, empresarios, etc. concibiendo la educación de hombres y mujeres con independencia de la edad y las categorías sociales, que abarque en definitiva a todos los ámbitos de la sociedad;

- *la elaboración de los programas adecuados*; se refiere en este momento a un aspecto vital de la educación, como es la distinción entre la transmisión de contenidos de un lado y de actitudes participativas con los valores fundamentales de otro⁶².

⁶² No existe una definición concluyente en este concepto de "educación" cuyo contenido se encuentra en constante cambio: la diferenciación habitual entre formación, educación y enseñanza es problemática de por sí.

Definir el contenido de la educación es tarea ardua por cuanto indudablemente no es una sola la acepción que le corresponde. Se pueden explicar aspectos parciales de la misma, en función del punto de vista desde el que se analice el término, ya bien como un complemento de la instrucción, como un conjunto de buenos modales o forma de comportarse en nuestra relación con los demás, como el desarrollo de las facultades intelectuales y morales del hombre, pero su sentido es más amplio y nunca terminaríamos de definirlo completamente. Nos parece interesante la percepción de la educación como un proceso al que se somete el ser humano, imperfecto por naturaleza, en su afán de perfeccionarse, una actividad que se dará intensamente en la niñez y la juventud, pero que continuará a lo largo de toda la vida, evolucionando, para lograr el armónico desarrollo de todas sus facultades, corporales e intelectuales, y de sus valores éticos y sociales, toda aquella formación que les capacite física, intelectual y socialmente. Es esta una tarea personal en cuanto que requiere el propio esfuerzo del niño o adolescente, pero que requiere, igualmente, la colaboración inequívoca de otras muchas personas, las que constituyen la familia, primera escuela y más determinante,

El Plan explica que *“el aprendizaje no constituye un fin en sí, sino más bien un medio tendente a eliminar las violaciones de los derechos humanos y a construir una cultura de paz basada en la democracia, el desarrollo, la tolerancia y el respeto mutuo, la investigación sobre la enseñanza de los derechos humanos y la democracia”*: a este efecto se convocan coloquios, simposios, reuniones, congresos y otros foros de debate, se revisan los manuales escolares para suprimir los estereotipos; se promueve la creación de redes de docentes, el aumento de los recursos destinados a la enseñanza de los derechos humanos y la democracia, y la concepción de programas educativos rentables y duraderos.

El Plan expone además los *obstáculos* que habrá que superar en el terreno de la enseñanza de los derechos humanos, tales como la ausencia de voluntad política de ciertos interlocutores, la ausencia de participación de los grupos destinatarios y la falta de formación de numerosos participantes, entre otros.

En conclusión, y tal como establece el propio Plan, éste *“debe suponer un gran desafío consistente en reglas y comportamientos admitidos por la sociedad, las nociones relacionadas con los derechos humanos, con la democracia y con los conceptos de paz, desarrollo durable y solidaridad internacional”*⁶³.

profesores, y en más amplio término, la comunidad en la que está inserto el propio sujeto que va a recibir dicha educación.

⁶³ En esta línea se inscribe igualmente la *Declaración y el Programa de Acción de Viena sobre Derechos Humanos*, aprobada en junio de 1993 por los representantes de los 171 Estados participantes en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que considera que la educación, la capacitación y la información pública en materia de derechos humanos son indispensables para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz. Se instó a todos los Estados e instituciones a incluir los derechos humanos, el derecho humanitario, la democracia y el imperio de la ley como temas de los programas de estudio de todas las instituciones de enseñanza. El Plan de acción propone una movilización mundial de esfuerzos y de recursos, desde el nivel familiar al de las Naciones Unidas, en vista a educar a las personas y a los grupos en materia de derechos humanos, para que los comportamientos atentatorios contra los derechos y las libertades sean modificados, que todos los derechos sean respetados y que la sociedad civil se transforme en un modelo de sociedad en que prevalezca la paz y la participación.

4. Otros instrumentos normativos vinculantes de carácter relevante.

Hoy en día, la legislación internacional sobre derechos humanos se complementa con más de ochenta convenios universales y regionales⁶⁴, que son jurídicamente vinculantes para los Estados y que por lo tanto forman lo que se puede llamar “*legislación intangible*”, aquella que los Estados firmantes deben cumplir obligatoriamente.

En nuestro caso baste recordar que los derechos humanos de la DUDH y de los Pactos Internacionales se proyectan en el propio ordenamiento jurídico interno. El legislador, en un Estado constitucional de Derecho y en una democracia sustancial, no puede obviar el derecho internacional sobre los mismos: como se reseñó en el capítulo anterior, dichos textos tienen relevancia en España, conforme al art. 96.1CE, y además porque el art. 10.2 CE establece que los derechos y libertades reconocidos en ella deben ser interpretados de acuerdo con esos documentos internacionales, quedando obligados los poderes públicos a observar y respetar la evolución, desarrollo e interpretación que en cada momento realizan de los derechos humanos las Naciones Unidas.

Para la cuestión que es objeto de análisis, el derecho a la educación, habrá de considerarse pues, en todo momento, las previsiones de las normas internacionales al respecto, en cuanto a la configuración de su contenido, en cuanto a la obligatoriedad de las medidas a adoptar en la materia, en la consecución de los fines propuestos, y en general en todo aquello que atañe a la configuración de un sistema normativo caracterizado por la unidad, la

⁶⁴ La publicación de la UNESCO “*Derechos Humanos. Principales instrumentos internacionales*”, que se publica cada año en francés y en inglés, expone el contenido de estos instrumentos y precisa cuáles son los Estados Parte en cada uno de ellos. Baste por todos mencionar, por el tema que nos ocupa, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en la que se plasma a lo largo de su articulado cómo el respeto de los derechos humanos comienza por la manera en que la sociedad trata a sus niños, una sociedad solícita dará libertad y dignidad a los jóvenes, creando las condiciones en que puedan desarrollar todas sus potencialidades y prepararse así para una vida plena y satisfactoria, siendo los niños actuales los que tendrán que proseguir en el futuro la tarea de crear un orden social justo y humano. Es el art. 28 el que recoge el derecho a la educación de los niños, haciendo hincapié en el carácter gratuito y obligatorio de la enseñanza primaria así como en el hecho de que la disciplina escolar deberá respetar la dignidad del niño, preparándolo para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia, instando finalmente a los Estados parte *a la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo...*

coherencia y la complitud.

Centrando la atención en el tema que nos ocupa es momento ahora de analizar cómo los distintos textos, que avanzan a lo largo de los años desde la proclamación de la DUDH, van tratando la materia de la educación y la enseñanza de los derechos humanos, no haciendo otra cosa que cumplir el mandato asignado a la propia ONU de promover el respeto de los derechos humanos.

Si reconocemos que el derecho a la educación es de vital importancia tanto para cada miembro de la sociedad política como para el conjunto de la misma, en cuanto que el desarrollo de la personalidad de los miembros de la comunidad conlleva y potencia el crecimiento de la propia sociedad democrática, no podremos por más que extrañarnos de la tardía incorporación del mismo a los textos internacionales. A finales del siglo XIX, como consecuencia de la revolución industrial, se toma conciencia de los derechos económicos y laborales que son los que conforman la segunda generación⁶⁵, para ser ya a comienzos del siglo XX cuando surge la conciencia sobre la importancia y la necesidad de una exigencia generalizada del derecho a la educación.

⁶⁵ Baste recordar la clasificación de los derechos de acuerdo con el orden cronológico en el que se han ido incorporando a los distintos ordenamientos jurídicos de los distintos países. Según este criterio ordenador, obviamente sujeto a discusión, se pueden establecer cuatro generaciones de derechos (si bien hasta hace relativamente poco se hablaba únicamente de tres generaciones, no considerando todavía suficientemente asentado en la doctrina la distinción de los que hoy se mencionan como derechos de la cuarta generación). La primera generación estaría formada por los derechos civiles y políticos, los primeros que se reconocieron y garantizaron en los textos legales (derecho a la vida, a la libertad física, la libertad de conciencia y de expresión, el derecho de propiedad, todos ellos definidos frente al poder del Estado; el derecho al sufragio y a la tutela judicial, en cuanto que derechos políticos que hacen posible la participación del ciudadano en los órganos de gobierno; la segunda generación la constituyen los derechos económicos y sociales (derecho al trabajo, a la sindicación y a la seguridad social, y sus diversas manifestaciones), suponiendo el reconocimiento de estos derechos el paso de la democracia política a la democracia social; la tercera generación se refiere a los derechos culturales donde se enmarcan el derecho a la educación y el derecho al acceso a la cultura. Entendemos que la separación de los derechos sociales y los culturales responde al hecho de que existe una distancia en el tiempo entre la toma de conciencia de unos y otros, si bien y a pesar de que la positivación de los mismos no se produjo al mismo tiempo, muchos autores los unifican en una misma generación. Ello obedece a la agrupación de los mismos en el Pacto Internacional de 1966, así como la importancia, para ambas clases de derechos, de la acción del Estado para el efectivo ejercicio de los mismos. La cuarta generación está integrada, para los autores que la consideran, por derechos que van surgiendo como resultado del desarrollo de la técnica y las consecuencias perniciosas de la misma y se centran en el terreno de la protección del medio ambiente y el desarrollo de las comunicaciones, aspecto éste que más pronto que tarde llevará inevitablemente a una revisión del derecho de propiedad intelectual.

Hasta mediados del siglo XX no se produce la positivación y la generalización de este derecho en Constituciones y Declaraciones internacionales, positivación que se produce, eso sí, con contundencia y claridad en el propio preámbulo de la DUDH, al hacer alusión a las nefastas consecuencias de la ignorancia de los derechos humanos así como a la consiguiente necesidad de promoverlos a través de la enseñanza y la educación: *“La Asamblea general proclama la presente Declaración universal de derechos humanos como ideal común a alcanzar por todos los pueblos y todas las naciones, a fin de que todos los individuos y todos los órganos de la sociedad, teniendo constantemente esta Declaración en mente, se esfuercen, a través de la enseñanza y la educación, en desarrollar el respeto de estos derechos y libertades y en asegurar, por medio de medidas progresivas de orden nacional e internacional el reconocimiento y la aplicación universales y efectivas”*, siendo el art. 26, ya en el articulado, el encargado de configurar propiamente el derecho a la educación, resaltando en el mismo que este derecho es el único en el que el legislador concreta y determina un nivel mínimo (gratuidad y obligatoriedad de la instrucción elemental), además de unos objetivos determinados que constituyen el hilo conductor del presente estudio, y las obligaciones que se derivan de ese mismo contenido, para con los padres en primera instancia y para los poderes públicos como garantes y vigilantes del cumplimiento y puesta en práctica de un sistema educativo que fielmente cumpla con las previsiones de propio texto legal.

Trascribimos a continuación el citado precepto por constituir inicio y eje de todo el desarrollo que del mismo harán los diferentes textos internacionales, incluida nuestra propia Constitución como más adelante se analizará:

Art. 26.1 DUDH: *“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”*.

El PIDESC confirma y amplía estos contenidos en el art. 13, recogiendo en el primer apartado la dicción del correspondiente de la DUDH pero añadiendo un aspecto nuevo que no debe pasar por alto: *“Conviene asimismo*

en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre...”. Se introduce en este punto la exigencia de la participación en la democracia sustantiva, más allá de la exigencia de la procedimental que quedaría reducida e incompleta si se limitara únicamente a la mera participación en los procesos electorales convocados y la consiguiente emisión del voto.

Además de hacerse eco del apartado a) del art. 26 de la DUDH, el art. 13.2 PIDESC recuerda *prima facie* la exigencia de la enseñanza básica obligatoria y gratuita, añadiendo en el apartado b): “*La enseñanza secundaria...debe hacerse accesible a todos por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita*”. El apartado c) plantea la misma exigencia pero respecto de la enseñanza superior, y el d) prevé suplir la insuficiencia educativa para las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. Por último, el apartado e) hace referencia a la mejora de la calidad de la enseñanza.

En toda la redacción queda plasmado de forma inequívoca el carácter de derecho de prestación que se atribuye a la educación, exigiendo constantemente la acción de los Estados en la implantación de los correspondientes sistemas educativos que se ajusten a las previsiones en el texto contenidas.

El Pacto contempla en el art. 14 el mecanismo a que ya se ha hecho referencia anteriormente para que los Estados que no reúnen los requisitos de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, tomen las medidas oportunas para alcanzarlo, mediante la elaboración en un plazo de dos años de un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado por el plan, del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

El apartado segundo del art. 26 de la DUDH es determinante en la concreción del contenido y objeto del derecho a la educación, poniendo de manifiesto la importancia de la misma en una doble vertiente: como punto de partida del desarrollo de la personalidad de los ciudadanos y como factor condicionante en el funcionamiento de una sociedad democrática al perseguir el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades

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

Es más ambicioso en este sentido el texto del Pacto al proponer como objetivo de la educación, además de los previstos en la Declaración, el capacitar a los ciudadanos para la participación y el uso de la libertad. Por consiguiente, alude indirectamente, sin mencionarla, a la democracia; o, lo que es lo mismo, a la participación democrática.

Finalmente, el apartado tercero del art. 26 se centra en la familia como primer ámbito educativo señalando el deber de los padres de velar por la instrucción de los hijos y el derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos: *“Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habría de darse a sus hijos”*.

El PIDESC, en su art. 13 afirma asimismo: *“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas...para que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*. El matiz que expresa el texto sobre la posibilidad de que los padres puedan elegir escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas tiene importancia, puesto que viene a relacionar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza y el derecho a la creación de centros de enseñanza, siempre y cuando, como prescribe el último apartado de este art. 13, *“se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 (referente a los objetivos de la educación) y de que la educación dada en las instituciones se ajuste a las normas que prescribe el Estado”*.

III. El contexto continental europeo.

1. El Consejo de Europa.

1.1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea.

Existen, básicamente (dejamos de lado la Liga de Estados Árabes, por la exaltación del “nacionalismo árabe” en sus textos fundamentales), tres organizaciones regionales o continentales que mantienen instituciones permanentes de protección de los derechos humanos: el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos y la Unión Africana (antigua Organización de la Unidad Africana). Las tres han creado instrumentos sobre derechos humanos inspirados en la DUDH, si bien hemos considerado oportuno limitar la explicación al Consejo de Europa por ser en este ámbito donde nos encontramos y formar, a la postre, todas y cada una de sus previsiones, parte propia de nuestro ordenamiento jurídico como más tarde se expondrá.

El Consejo de Europa tuvo su origen en 1949, como primera organización política de ámbito europeo, localizando su sede en Estrasburgo y fijando como uno de sus objetivos *“la salvaguarda y el desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”* según el art. 1 de su Estatuto, motivo por el cual se constituyó como la organización continental europea de mayor relieve en el campo de la educación y los derechos humanos, mostrando a través de las resoluciones de sus órganos el valor del respeto a los mismos así como de la necesidad de su transmisión a través de la educación a lo largo de las sucesivas generaciones de ciudadanos. Se perseguía así también favorecer el progreso económico y social, y para cumplir tales objetivos el art. 3 del Estatuto especifica las condiciones que debe reunir el Estado que pretenda ingresar en el Consejo, siendo una de ellas el reconocimiento del imperio del Derecho y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona que se halle bajo su jurisdicción.

Para la protección de los derechos humanos y la articulación de un sistema de protección de los mismos se adoptó en su seno la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (conocida también como Convención Europea de Derechos Humanos, en adelante CEDH) en 1950, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1953, y posteriormente se elaboró un Protocolo Adicional, firmándose éste en París el 20 de marzo de 1952. Actualmente, los Protocolos que han modificado la CEDH se elevan a dieciséis.

La Convención contempla fundamentalmente derechos civiles y políticos⁶⁶, en un primer momento se consideró oportuno comenzar asentando las bases de la democracia política y los derechos que conlleva la misma, sin perjuicio de la ulterior plasmación, reconocimiento y garantía de los derechos sociales y la instauración con ellos de la democracia también social, ya en la Carta Social Europea, aprobada en Turín en 1961⁶⁷. Es el propio Preámbulo de la Convención la que aclara que *“los gobiernos de los países europeos, que tienen una mentalidad semejante y un patrimonio común de tradiciones políticas, de ideales, de libertad y de aplicación del derecho”* están dispuestos *“a dar el primer paso hacia el respeto colectivo de algunos de los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”*.

No obstante ello, se incluyeron una serie de derechos socio-económicos en esta Convención Europea de Derechos Humanos, tales como el derecho de sindicación (art. 11), el derecho de propiedad (art. 1 del Protocolo nº 1), la prohibición del trabajo forzoso (art. 3) y el que más nos interesa, el derecho a la

⁶⁶ El catálogo de los derechos del Convenio Europeo se limita únicamente a los clásicos derechos civiles y políticos, y su reconocimiento ha sido gradual. Paulatinamente se han ido completando la lista de derechos fundamentales mediante la adopción de Protocolos adicionales. Al respecto indica Morenilla Rodríguez que *“Esta lista o catálogo (artículos 2 a 14 del Convenio) es más reducida que la Declaración Universal y que la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.”* Esto explica que en el mismo seno del Consejo de Europa y en una época en que la cohesión política y social de sus Estados miembros parecía asegurada sólo se consiguiese completar el catálogo de derechos civiles y políticos con la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961. Morenilla Rodríguez, J.M., *“El Convenio Europeo de Derechos Humanos: ámbitos, órganos y procedimientos”*, *Temas Constitucionales*, nº 4, Ministerio de Justicia, Madrid, 1985, p.22.

⁶⁷ Firmada por España el 27 de abril de 1978, y ratificada el 29 de abril de 1980, entrando en vigor el 5 de junio de 1980 (BOE núm 153, de 26 de junio de 1980)

educación (art. 2 del Protocolo nº 1), derechos sobre los que ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) por las inevitables relaciones de algunos derechos civiles-políticos con los sociales-económicos⁶⁸.

Como decimos, fue la Carta Social Europea, que entró en vigor el 26 de febrero de 1965, la que vino a recoger un elenco de derechos, los llamados económicos, sociales y culturales como consecuencia del esfuerzo común que las partes contratantes decidieron llevar a cabo para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar social de sus poblaciones. El catálogo de derechos establecido en la Carta se podía considerar bastante amplio, siendo incluso mejorado por el Protocolo Adicional a la Carta, del 5 de mayo de 1988 (entró en vigor el 4 de septiembre de 1992), así como por la Carta Social Europea revisada de 1996. En esta línea, diversas disposiciones de la Carta Social se ocupan del derecho a la educación, ya sea como parte del desarrollo de la personalidad y de la protección de la infancia y la juventud (art. 17), ya sea en conexión con el ámbito laboral (formación profesional y orientación profesional en los arts. 9 y 10), ya sea con respecto a los trabajadores y trabajadoras migrantes y miembros de sus familias (art. 19).

En todo caso, a semejanza del TEDH, es en el caso de la Carta Social su máxima instancia protectora, el Comité Europeo de Derechos Sociales, quien cuenta con una jurisprudencia de desarrollo de los derechos reconocidos nada desdeñable, máxime en el panorama de la crisis económica y financiera actual. En lo que atañe a España, sólo es objeto de control a través del originario sistema de informes (establecido como obligatorio en la Carta Social de 1961), mientras que sigue sin aceptar el procedimiento de reclamaciones colectivas establecido mediante el Protocolo de 1995, lo cual comporta una reprochable asignatura pendiente (lo mismo que la todavía pendiente aceptación de la Carta Social revisada de 1996) y un enorme déficit de nuestro Estado social, en comparación con nuestros países vecinos (Francia, Italia o Portugal sí han

⁶⁸ A esas “implicaciones” o “prolongaciones” de orden social y económico de los derechos convencionales se refirió el TEDH en su famosa sentencia *Airey c. Irlanda* de 9 de octubre de 1979. En la doctrina, léase Carrillo Salcedo, J.A.: “Protección de derechos humanos en el Consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 12, Nº 2, 1991, pp. 431-454.

ratificado tanto la Carta revisada como el Protocolo de reclamaciones colectivas).

En este contexto, es sin duda el Consejo de Europa, como organización regional paneuropea por excelencia, la más relevante en el ámbito de la educación en derechos humanos, sin perjuicio de considerar también el papel que en este terreno desempeñan otras organizaciones como la Unión Europea (en lo sucesivo, UE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, la OSCE. Y ello porque es en el marco del Consejo de Europa donde se han adoptado resoluciones por sus órganos de garantía más directas sobre la enseñanza y el aprendizaje de los derechos humanos en los distintos ámbitos educativos.

En fin, conviene reiterar que la disposición más relevante es el art. 2 del Protocolo nº 1, el cual establece que *“No se puede negar a nadie 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 de acuerdo con sus convicciones religiosas y filosóficas”*.

Se analizará más adelante la diferenciación entre términos que, en numerosas ocasiones, se utilizan indistintamente, como son el de *enseñanza* y el de *educación*, si bien es oportuno dejar constancia de que ya el Consejo de Europa, a través de varios pronunciamientos del TEDH ha podido contribuir de manera certera a tal diferenciación, puntualizando que la **educación** de los niños es el procedimiento total mediante el cual en cualquier sociedad los adultos inculcan a los más jóvenes sus creencias, hábitos y demás valores, mientras que la **enseñanza** se refiere especialmente a la transmisión de conocimientos y a la formación intelectual, equiparándose en este sentido a la instrucción.

La interpretación auténtica del CEDH por el TEDH tiene una directa proyección en nuestro ordenamiento jurídico. Sin ser excesiva (su producción jurisprudencial no supera la treintena de resoluciones) la jurisprudencia⁶⁹ emanada en esta materia es significativa en materia de derechos lingüísticos,

⁶⁹ Puntualmente y al hilo de distintas cuestiones se hará referencia precisa a estas decisiones del TEDH, así como del Comité Europeo de Derechos Sociales.

libertades de los alumnos, derechos de los padres y facultades estatales y contenidos de los programas, etcétera. Por otro lado, se hará referencia asimismo a algunos pronunciamientos importantes del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre derechos educativos en el ámbito de la educación sin estereotipos discriminatorios o de sanciones relacionadas con el absentismo escolar.

1.2. Normativa *soft-law* y acciones sobre educación en derechos humanos, en democracia y para la ciudadanía.

En el ámbito de la normativa programática específica, central en el análisis de la cuestión es la *Recomendación Nº R (85) 7 del Comité de Ministros*, donde se recuerda a los Estados miembros los compromisos contraídos a favor de la educación relativa a los derechos humanos así como la necesidad de reafirmar los valores de la democracia, frente al resurgimiento de actitudes del todo incompatibles con los mismos, tales como la xenofobia y el racismo, y aún el propio terrorismo, lacra persistente en nuestra actual sociedad. En tono de sugerencia y para conseguir la implantación real de los derechos humanos y los valores democráticos, se propone:

- Que los derechos humanos deberían incluirse en los contenidos escolares, desde temprana edad y adaptados en todo caso en su enseñanza a los distintos niveles, según edades y capacidades de los alumnos.

- Se enumeran una serie de aptitudes necesarias para comprender y defender los derechos humanos: la capacidad para discutir y escuchar, el reconocimiento de determinados prejuicios, el saber reconocer y aceptar las diferencias, la resolución no violenta de los conflictos que se planteen y la comprensión de los mecanismos de protección de los derechos humanos a los distintos niveles, local, regional y mundial.

- El conjunto de conocimientos que se deben adquirir sobre la materia, y que abarcan desde la enumeración y categoría de los distintos derechos humanos, las obligaciones que conllevan cada uno de ellos para con los otros, los grandes acontecimientos históricos sobre sus éxitos y avances, así como las personas que los han hecho posibles.

- Recuerda el carácter democrático y de participación que ha de presidir la enseñanza.

- Insiste sobremanera en la ineludible tarea de la formación de los propios docentes, como condición necesaria para lograr el éxito de la transmisión de los contenidos y valores en sí mismos a las siguientes generaciones.

Con la base habilitante anterior, lo bien cierto es que la filiación directa de la asignatura “Educación para la Ciudadanía” deriva de la *Recomendación [Rec (2002)12] del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la educación para la ciudadanía democrática adoptada por el Comité de Ministros el 16 de octubre de 2002*. En ella se recuerda “*la primacía del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y los demás instrumentos de que disponen las Naciones Unidas para garantizar a los individuos la capacidad de ejercer sus derechos inalienables en una sociedad democrática*”, así como la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa (Estrasburgo, 10 y 11 de octubre de 1997), que expresaba el “*deseo de desarrollar una educación para la ciudadanía democrática basada en los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, así como la participación de los jóvenes en la sociedad civil*”, y decidía emprender un plan de acción encaminado a la educación para la ciudadanía democrática.

A este respecto, el Comité de Ministros del Consejo de Europa se muestra “*preocupado por la creciente apatía política y civil y la falta de confianza en las instituciones democráticas, y por el aumento de casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo violento, intolerancia ante las minorías, discriminación y exclusión social, elementos que representan todos ellos una importante amenaza a la seguridad, estabilidad y crecimiento de las sociedades democráticas*”, agregando el interés “*en proteger los derechos de los ciudadanos, en lograr que tomen conciencia de sus responsabilidades y en fortalecer la sociedad democrática*”, y mostrándose asimismo “*consciente de las responsabilidades que recaen sobre las generaciones presentes y futuras a la hora de mantener y salvaguardar las sociedades democráticas, y del papel que desempeña la educación para promover la participación activa de todos los individuos en la vida política, cívica, social y cultural*”.

Con estas premisas, se afirma sin ambages *“el papel determinante otorgado a la educación para la ciudadanía democrática en las reformas educativas que se están llevando a cabo en muchos Estados miembros, y de su posición clave en la cooperación internacional para la paz y la estabilidad en varios países o regiones europeas”*, así como que *“la educación para la ciudadanía democrática es esencial en lo que respecta a la función principal del Consejo de Europa, que es la de promover una sociedad libre, tolerante y justa y que contribuye, junto con las demás actividades de la Organización, a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia”*.

En coherencia con ello, declara como puntos esenciales:

-Que la educación para la ciudadanía democrática debe abarcar cualquier actividad educativa formal, no formal o informal, incluida la de la familia, permitiendo que el individuo actúe durante toda su vida como un ciudadano activo y responsable, respetuoso con los derechos de los demás.

- Que la educación para la ciudadanía democrática es un factor para la cohesión social, el mutuo entendimiento, el diálogo intercultural e interreligioso y la solidaridad, que contribuye a fomentar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, y que favorece el establecimiento de las relaciones armoniosas y pacíficas entre los pueblos, así como la defensa y desarrollo de la sociedad democrática y de la cultura.

- Que la educación para la ciudadanía democrática, en su sentido más amplio, debe ocupar un lugar prioritario en la reforma y ejecución de las políticas educativas.

- Que la educación para la ciudadanía democrática es un factor de innovación en lo que respecta a la organización y gestión de los sistemas educativos globales, así como de los métodos de enseñanza y planes de estudio.

Con estos parámetros, recomienda que los gobiernos de los Estados miembros, en lo que respecta a su estructura constitucional, su situación nacional o local y su sistema educativo:

- Hagan de la educación para la ciudadanía democrática un objetivo prioritario de la política educativa y de sus reformas.

- Favorezcan y apoyen aquellas iniciativas que fomenten la educación para la ciudadanía democrática entre los Estados miembros.
- Tomen parte activa en la preparación y organización de un Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación, como un importante vehículo de desarrollo, preservando y promoviendo la cultura democrática a escala paneuropea.
- Se guíen por los principios expuestos en el apéndice de la presente recomendación en sus reformas educativas actuales o futuras.
- Hagan llegar esta recomendación, y los documentos de referencia en que se basa, a los pertinentes organismos públicos y privados de sus respectivos países, a través de los procedimientos nacionales adecuados”.

En conclusión, puede decirse que la educación para ciudadanía democrática es un vector claro de integración europea y de consenso común en torno a los valores de la democracia y los derechos humanos que impregnan la acción de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa y, por consiguiente, *a fortiori* debe ser germen de consenso constitucional (y no de fractura social) en el seno de cada Estado miembro. De esta perspectiva, la educación para la ciudadanía está llamada a contribuir decisivamente en forjar, a través de unos valores al tiempo nacionales y europeos⁷⁰, un sentimiento constitucional nacional y un sentimiento constitucional europeo.

2. La Unión Europea: referencia particular a la Carta de Derechos Fundamentales.

Es necesario aclarar que la Carta forma parte del derecho comunitario, si bien inicialmente la naturaleza de sus normas fue la de Derecho formalmente no vinculante *cuando se proclamó de manera solemne en diciembre de 2000 por las tres instituciones políticas de la UE (Parlamento Europeo, Comisión y Consejo)*, lo que viene a denominarse *soft law* o derecho programático. La Carta no se integró en un primer momento en los tratados constitutivos, quedando el texto como una declaración institucional meramente solemne,

⁷⁰ Bar Cendón, A., “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 33, 2014, pp. 99-139.

formalmente no vinculante, si bien constituye el primer intento institucional realizado con seriedad. El Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 sí la incorpora finalmente con ese carácter vinculante (a través de un Protocolo anejo) al Derecho originario o primario de la Unión Europea, de modo que despeja cualquier duda sobre su carácter jurídico-constitucional, su fuerza jurídica y vinculante.

Existió en su diseño un intento de debilitar la aplicación judicial y plena de la Carta de los Derechos Fundamentales, que se ha traducido, básicamente, en la distinción entre derechos y principios. Se interpreta que los principios tienen que ser “observados” y pueden requerir un desarrollo mediante actos legislativos o ejecutivos, pueden revestir importancia para los órganos jurisdiccionales cuando revisan e interpretan esos actos. Esto ocurre especialmente en el ámbito de la legislación de carácter social⁷¹. Así se desprendía ya del tenor de las Explicaciones de la Carta constitucional, contenidas en la Declaración núm. 12 aneja a la fallida Constitución europea de 2004: “El apartado 5 [del artículo II-112] aclara la distinción entre “derechos” y “principios” reconocidos en la Carta. Según esta distinción, los derechos subjetivos deberán respetarse, mientras que los principios deben observarse” (apartado 1 del art. 51 [artículo II-111]).

Sin perjuicio de todo ello, el elemento innovador más importante del frustrado Tratado por el que se establecía la Constitución para Europa lo constituía la proclamación constitucional, y todos los efectos que ello implicaba, de un catálogo completo de derechos fundamentales para la Unión Europea. Lamentablemente, el Tratado de Lisboa, entrado en vigor en diciembre de

⁷¹ Un repaso al catálogo de derechos sociales consagrados en la Carta de la Unión Europea en las contribuciones de Alegre Martínez, M. A., “Los derechos sociales en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, en AA.VV. (Coord. Jimena Quesada, L.), *Escritos sobre Derecho Europeo de los Derechos Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch 2004; Azzaritti, G., “Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza”, en AA.VV. (Coord. Siclari, M.), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2003; Grewe, C., “Les droits sociaux constitutionnels: propos comparatifs à l’aube de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, Vol. 12, N° 3-5, 2000; y Tur Ausina, R., “Luces y sombras de los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009.

2009, pese a rescatar la Carta de Derechos Fundamentales⁷² e integrarla con carácter vinculante, no lo hizo en el texto articulado, sino por vía de remisión (en el art. 6 del Tratado de la UE). Con ello se le restó visibilidad y, sobre todo, se favoreció el recurso a las cláusulas de “exclusión” o de “salida” (*opt-out clauses*) como las interpuestas por Polonia, Reino Unido y República Checa.

En todo caso, trasladados al momento actual, debemos recalcar la asunción expresa de ese catálogo propio de derechos sociales (el de la Carta) y ponerlo en conexión con las disposiciones sobre política social (Título X del Tratado de Funcionamiento de la UE) y títulos conexos, además de la cláusula social transversal (artículo 9 TFUE)⁷³. En esta línea, incluso esa pretendida cláusula de *opting out* con respecto a la Carta (negociada por Polonia y Reino Unido y secundada por República Checa) podría verse atemperada o contrarrestada hasta revelarse inútil o ineficaz⁷⁴, al menos mediante la jurisprudencia del TJUE si éste decide acudir a la Carta no como fuente directa, pero sí al menos por la vía de los principios generales del Derecho de la Unión. Desafortunadamente, la jurisprudencia más reciente del TJUE no parece ir encaminado a dotar de una especial fuerza irradiante a los derechos sociales consignados en la Carta, como ha puesto de manifiesto, a título de ejemplo, la STJUE de 15 de enero de 2014, *Association de médiation sociale* (asunto C-176/12).

En cuanto a la estructura de la Carta cabe decir que se conforma como un texto articulado, dividido en siete títulos y precedido por un Preámbulo, donde se afirman como basamentos del texto los valores universales de dignidad, libertad y solidaridad, así como los principios de la democracia y el Estado de Derecho, con arreglo a la siguiente clasificación:

⁷² Léase Aldecoa Luzarraga, F., y Guinea Llorente, M., “El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto”, Madrid, Real Instituto Elcano (Working Paper nº. 9), 2008. Véase asimismo Ziller, J., “Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale de 2004”, *Quaderni costituzionali*, nº 4, 2007, pp. 875-892.

⁷³ Otras cláusulas transversales u horizontales con contenido social, incluidas en los arts. 8, 10, 11 y 12 TFUE son traídas a colación asimismo por Bar Cendón, A., *Los Tratados de la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 73-74.

⁷⁴ En esta sentido se pronuncia Jimena Quesada, L., “La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: rango legal y contenidos sustantivos”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 40 (monográfico sobre *El Tratado de Lisboa*), 2009, pp. 63-83.

- Título 1 (Dignidad): en él se agrupa el núcleo duro de los derechos fundamentales: dignidad, vida, integridad de la persona, prohibición de la tortura y la esclavitud.

- Título 2 (Libertades): recoge, mezclándolos, los derechos civiles propios de la persona y las libertades públicas tradicionales en un Estado de Derecho: libertad y seguridad, vida privada y familia, derecho al matrimonio, libertad de pensamiento, conciencia y religión, reunión, asociación y derecho a la educación.

- Título 3 (Igualdad): se limita a enumerar el principio de igualdad ante la ley seguido por el de no discriminación.

- Título 4 (Solidaridad): se refunden en él derechos sociales concretos.

- Título 5 (Ciudadanía): glosa y desarrolla el estatuto de la ciudadanía europea presente en el Tratado de la Unión Europea (elecciones municipales y europeas, libre circulación y residencia).⁷⁵

- Título 6 (Justicia): enumera el elenco de los principales derechos procesales, tales como la tutela judicial efectiva, la presunción de inocencia, legalidad penal, etc.

El conjunto de derechos recogido es muy amplio y parece haberse puesto un especial interés en huir de la tradicional clasificación entre derechos civiles y políticos de un lado y derechos económicos, sociales y culturales de otro.

Por otra parte, en cuanto a los niveles de protección (título VII) y en ausencia de garantías específicas (por ejemplo, la ausencia de un recurso de

⁷⁵ A este respecto es interesante resaltar la apreciación del Informe Pintasilgo sobre el contenido de la noción de "ciudadanía": *La ciudadanía no se reduce a una suma de derechos, es también una manera de ser, de reconocer las obligaciones hacia los demás, de participar en la construcción de la sociedad a través de las múltiples relaciones entabladas con sus miembros; una simple enumeración de la lista de derechos no refleja debidamente esa dimensión de la ciudadanía*". Nos parece sumamente interesante la visión del término, que suscribimos plenamente y que en capítulos posteriores será objeto importante de estudio en relación con la asignatura de "Educación de la ciudadanía y derechos humanos".

amparo ante el Tribunal de Justicia)⁷⁶, durante un largo periodo (1979-1996) el debate había girado en torno a la disyuntiva entre la adhesión al CEDH o a la configuración del texto como catálogo propio, pareciendo en un primer momento que la opción con mayores posibilidades era la primera, así fue hasta el Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el que este órgano vino a negar la competencia comunitaria para llevar a cabo tal adhesión.

Más tarde, el Tratado de Lisboa, junto a la base paralela del Protocolo nº 14 al CEDH, vino a imponer finalmente la añorada adhesión de la UE al texto convencional del Consejo de Europa para consumir así, a tenor del nuevo art. 6.2 TUE⁷⁷, el *tránsito de la cláusula de remisión a la cláusula de adhesión al CEDH*⁷⁸. Sin embargo, nuevamente, el TJUE ha vuelto a interponer obstáculos a esa añorada adhesión tras su más reciente Dictamen 2/2013, de 18 de diciembre de 2014.

Centrando, para ir concluyendo el presente capítulo segundo, la previsión de la Carta en lo referente al derecho a la educación, el art. 14.1 de la Carta, con una redacción que no presenta especiales aportaciones, corresponde al art. 2 del Protocolo Adicional al CEDH, pero su ámbito de aplicación es mayor por cuanto se extiende a la formación profesional y continuada, pues a ello se

⁷⁶ Entre otros, dicha crítica en Rallo Lombarte, A., “Las garantías jurisdiccionales de los Derechos Fundamentales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en Álvarez Conde, E., y Garrido Mayol, V. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, libro II, Valencia, Tirant lo Blanch/Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana, 2004, pp. 1629-1652; Sanz Caballero, S., “Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales”, *Colección Escuela Diplomática*, nº 9, 2005, p. 279. Ese déficit garantista ya subrayado antes asimismo por Pi Llorens, M., *La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Barcelona, PUB, 2001, p. 104.

⁷⁷ Según el art. 6.2 TUE: “*La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados*”; a renglón seguido, el apartado 3 establece: “*Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales*”. Por su lado, el Protocolo nº 14, de reforma del CEDH, dio nueva redacción al art. 59.2 del texto convencional, de manera que “*la Unión Europea puede adherirse al presente Convenio*”.

⁷⁸ Obviamente, para los derechos que están en la CEDH y no en la CDFUE seguirá jugando la cláusula de remisión (p.e., el derecho al recurso en materia penal reconocido en el Protocolo nº 7 al CEDH).

refieren tanto el punto 15 de la Carta Comunitaria de derechos sociales⁷⁹ como el art. 10 de la Carta Social Europea. Por su parte, el art. 14.2 de la Carta –a diferencia del CEDH– incluye “*la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria*”, lo cual supone una interesante ampliación del Convenio Europeo.

En la medida en que la Carta se aplica en la Unión, ello significa que, en el marco de sus políticas de formación, la Unión debe respetar la gratuidad, pero sin que ello suponga crear nuevas competencias, aspecto éste que origina encontrados debates entre los juristas. No prohíbe tampoco que algunas formas específicas de enseñanza puedan ser de pago, si el Estado adopta medidas destinadas a otorgar una compensación financiera en este sentido.

Como conclusión cabe decir que la Carta, como texto capaz de condensar un sistema de valores, es susceptible de invocación y disfrute por parte de todas las personas situadas en territorio comunitario, en las condiciones establecidas en su art. 51⁸⁰. La eficacia de la Carta debiera ser una realidad, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En cuanto a la aplicación judicial del CEDH en la Unión Europea se plantean dos cuestiones interesantes para la investigación: la primera es la recepción de la jurisprudencia del TEDH por los Tribunales comunitarios (en

⁷⁹ Reproducimos aquí el contenido del art. 14 de la Carta: “1. *Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. 2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. 3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulan su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de los hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas*”. Todo ello parte del propio Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que, tras las modificaciones producidas por el Tratado de Ámsterdam, indicaba en su art. 149 lo siguiente: “*La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos, en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística*”. En el anterior Tratado de la Comunidad Europea el artículo correspondiente era el 126. En ese sentido puede hablarse de una “política educativa de la Unión Europea”, si bien es cierto que la actuación de la Unión en esta materia está regida por el principio de subsidiariedad.

⁸⁰ A tenor del art. 51 (*ámbito de aplicación*) de la Carta de los Derechos Fundamentales: “1. *Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión.* 2. *La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados*”.

especial, por el TJUE, dejando de lado ahora el Tribunal General y del Tribunal de la Función Pública), y la segunda, la eventual “amenaza” de un control de las instituciones de la Unión por el TEDH como consecuencia de que la UE formara parte del CEDH, llegado el caso.

Respecto a la primera cuestión, como se ha visto, por el momento la UE no es parte del CEDH; sin embargo, todos los Estados miembros (los Veintiocho actuales), a partir de 1974, lo son. Precisamente desde esa fecha y de modo cada vez más abierto, el TJUE ha considerado aplicable el CEDH y ha asumido la necesidad de interpretarlo en los términos que lleva a cabo el TEDH.

Por una parte, el Tribunal de Justicia asume que los derechos fundamentales del CEDH se aplican también en el ámbito del Derecho Comunitario europeo, asumiendo la pertinencia de garantizarlos y reconocer su recepción. Ahora bien, resulta difícil la interpretación sistemática del Derecho comunitario y de los Derechos nacionales que aplican las obligaciones impuestas por la Unión y de los derechos fundamentales reconocidos en el CEDH.

En realidad, el ámbito donde el Tribunal de Justicia ha examinado con más detenimiento el efecto del CEDH y la consagración de los derechos fundamentales por los Tratados constitutivos es el de la igualdad de sexos en materia retributiva. En este caso, la evolución de la jurisprudencia comunitaria ha permitido alcanzar la simbiosis entre el derecho humano fundamental y el derecho económico, tal como consagraba el art. 119 del Tratado CEE: lo que suponía la consagración de un derecho de carácter meramente económico se ha convertido en uno de los ejemplos, probablemente el más elocuente, de la transformación y la consolidación de un derecho fundamental característico de la UE. De este modo, se produce un efecto sinérgico entre ambas jurisprudencias, que permite superar viejas distinciones que aún perduran y cuya base fundamental la constituyen los distintos estatutos de nacionales, ciudadanos de la Unión y extranjeros de terceros países, sustituyéndolas paulatinamente por un estatuto general más equitativo aplicable a las personas.

Por lo demás, sobre las consecuencias de la adhesión de la UE al CEDH y el control de las instituciones europeas por el Tribunal Europeo cabe decir que la vinculación de la UE al Convenio de Roma resulta indiscutible tal como

se deduce de una interpretación cada vez más expansiva del TEDH y en los términos en que lo ha reconocido el propio Tribunal de Justicia. Por eso, unánimemente, se ha insistido en la conveniencia de una adhesión formal de la UE al Convenio Europeo.

Mención concreta merece, por último, y dada la faceta prestacional asimismo del derecho a la educación, la tutela judicial de los derechos fundamentales de solidaridad (en puridad, los derechos sociales) en la UE. Los juristas suelen distinguir los valores que inspiran las sucesivas generaciones de derechos fundamentales, así, en el primer estadio, la libertad serviría de fundamento a los derechos civiles y políticos, la igualdad justificaría los derechos económicos, sociales y culturales, y por último, la solidaridad, explicaría el nacimiento de los nuevos derechos fundamentales que están en proceso de maduración, fruto del contexto propiciado por las nuevas tecnologías, la cuestión ecológica, etc. Y en ese sentido se habla del derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente, derechos informáticos, etc., todos ellos englobados en los llamados “derechos de solidaridad”. Pues bien, como se ha analizado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión sigue un criterio clasificatorio de los derechos consistente en agrupar en torno a la dignidad, las libertades, a la igualdad, a la solidaridad, a la ciudadanía y a la justicia, los derechos, libertades y principios fundamentales de la Unión.

Tales epígrafes se corresponden con los valores enunciados en el preámbulo de la Carta y que se proclaman *“indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de democracia y Estado de Derecho”*. Como igualmente se avanzaba, los derechos sociales aparecen consignados básicamente bajo la rúbrica “solidaridad”. Así pues, también en materia de derechos de solidaridad, como una especie de los derechos sociales tradicionales, es posible articular mecanismos efectivos de garantía judicial, sin que los jueces se vean desbordados en el ejercicio de su función jurisdiccional, lo que les conduciría a invadir ámbitos reservados a otros poderes. Una de las objeciones que se hace al control jurisdiccional de los derechos sociales es que es imposible en la medida que conduciría a los jueces a evaluar las políticas públicas a partir de casos individuales que no están relacionados necesariamente y que reflejan las

políticas sólo parcialmente, si bien se puede contestar a ello que existen remedios institucionales alternativos.

En cualquier caso, el argumento acerca de la compleja o difícil justiciabilidad de los derechos sociales ha quedado ampliamente superado por la experiencia. Si acaso, en última instancia y en congruencia con la indivisibilidad de todos los derechos y, más aún, el carácter al tiempo social o prestacional y cívico-político de algunos de ellos (señaladamente el derecho a la educación), debe incidirse asimismo, no sólo en la adhesión de la UE al Convenio Europeo de 1950, sino asimismo a la Carta Social Europea del Consejo de Europa⁸¹.

⁸¹ Sobre el particular, De Schutter, O., *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne*, Bruxelles, 8 July 2014, Université Catholique de Louvain, 54 pp. (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/PublicationCS_EUEODESchutterJuly2014_en.pdf; visitado el 6 de agosto de 2014).

CAPÍTULO TERCERO. GERMEN Y NECESIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL (PRIMERA PARTE): ANTECEDENTES.

I. Desde la Constitución de 1812 hasta el régimen político anterior a 1978.

1. Aspectos preliminares.

No es una cuestión que se suscite en nuestra historia más reciente la de la educación y su regulación normativa, pues su importancia y trascendencia en todo sistema político es sobradamente conocida por cualquier persona que se haya parado a reflexionar mínimamente sobre la materia. Y ello, porque, como es comúnmente admitido y no nos cansaremos de reiterar a lo largo de este trabajo, la escuela, en sus diversas modalidades y estadios, es el elemento imprescindible para que la ciudadanía de una sociedad mantenga, reproduzca o cambie el sistema de valores que tiene como propio.

La escuela, entendida generalmente como institución en la que se *instrumentaliza* la educación, es un nexo ligado a la transmisión de valores humanos, religiosos y culturales en sus más amplios términos, así como a la defensa de peculiaridades lingüísticas, de modo que constituye el elemento fundamental en el mantenimiento y continuidad de la cultura propia de un país.

Hasta la actual configuración del derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza previstos ambos en el art. 27 CE, que los recoge simultáneamente como derechos públicos subjetivos, ha habido a lo largo de nuestra historia constitucional un largo camino donde libertad de enseñanza y

derecho a la educación rara vez han sido reivindicados de forma simultánea. La primera vez en la historia española que se integran dialécticamente la libertad en la transmisión del saber y la efectividad en el acceso a esa enseñanza, en un intento de aunar los principios constitucionales ya enumerados anteriormente de libertad e igualdad, ocurre en nuestra historia constitucional reciente, esto es, con la vigente Constitución de 1978. En efecto, el “pacto escolar” es característico del “consenso constitucional” que afloró mediante la Carta Magna de 1978 por primera vez en nuestro constitucionalismo histórico, superándose así los avatares de la famosa, pero criticada “ley del péndulo”⁸².

Hasta entonces, por el contrario, libertad de enseñanza (en lo sucesivo, y junto a la también no menos debatida a lo largo de nuestra historia constitucional libertad de cátedra)⁸³ y derecho a la educación se han presentado como postulados bien distintos, viniendo a manifestar el enfrentamiento de dos tipos de enseñanza, una laica y otra confesional, y también entre dos tipos de escuela, la pública y la privada, que aún perduran a menudo en el subconsciente de muchos de los discursos actuales en torno a la siempre debatida cuestión educativa.

⁸² Véase la crítica de Torres del Moral, A., *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 6ª ed., 2009, p. 30-31: “Es tópico entre nosotros hablar de la *ley del péndulo*, conforme a la cual, en España, a una Constitución conservadora sucedía una progresista, a ésta le sucedía otra conservadora, y así sucesivamente. Esta pseudoexplicación histórica, apuntando a una verdad aparente, quiere transmitir una imagen de equilibrio entre las políticas y los políticos de uno y otro signo y de que, a la postre, todas y todos eran iguales e igualmente culpables del fracaso del que hemos hablado. Pero resulta obvio que no hubo tal equilibrio. Hay, en efecto, dos líneas en esta historia, una dominante, otra permanentemente sofocada. La dominante fue la línea conservadora, a veces realmente reaccionaria, que se hizo presente en la felona reacción fernandina, en las Constituciones de 1845 y 1876, en la Dictadura de Primo de Rivera y en los 40 años de franquismo medievalizante. Sumados todos estos períodos, dicha línea conservadora tuvo el poder durante unos 140 años. La segunda línea, siempre sofocada, es la liberal progresista, que se miraba en Europa (o que, incluso, como ocurrió con el texto de 1812, era mirado por muchos europeos).

⁸³ Léase Vidal Prado, C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. Véase asimismo Jimena Quesada, L., “Libertad de cátedra, cultura democrática y evaluación del profesorado”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, nº 22/23 (monográfico sobre *Autonomía universitaria y libertad de cátedra*), 1998, pp. 47-65.

No fue hasta el consenso alcanzado en la aprobación del actual art. 27 CE⁸⁴ cuando fueron disminuyendo los puntos de confrontación, a través de un proceso de relativa aproximación entre unos y otros, gracias en parte a la actitud *pacificadora* del Tribunal Constitucional, así como también por la, al menos teórica, disminución de la carga ideológica de las posiciones encontradas, que han visto cómo se tornaba la diatriba doctrinal en un pragmatismo más fructífero a la hora de afrontar los problemas educativos de la España contemporánea.

Situados pues en el momento presente se hace necesaria una pequeña incursión histórica, al menos dos siglos antes del actual, para llegar a comprender el estado de la materia en nuestros días.

2. El constitucionalismo liberal del siglo XIX.

La libertad de enseñanza, entendida como libertad de defensa, como esfera jurídica de actuación individual frente a la injerencia del Estado, sin duda fue una de las más fuertemente reivindicadas por el Estado liberal. El reconocimiento de la libertad de enseñanza se vio en todo momento condicionado por algo que sistemáticamente ha condicionado la elaboración y consolidación de las libertades públicas que atañen a la libertad de pensamiento, y que fue la temprana conciencia política de la importancia de la educación en los procesos de integración, transformación y desarrollo social, que junto a la incapacidad social de dar cumplimiento a esta necesidad, impulsaron al Estado a las tareas de fomento de dicha actividad, con la consiguiente estatalización del sistema educativo que ello conllevaba. Ello, unido al dominio ideológico de la Iglesia católica, sobre la enseñanza, y la consiguiente reacción histórica contra ese dominio escolar de la Iglesia que perdura hasta nuestros días aún en determinadas posiciones ideológicas,

⁸⁴ En opinión de los autores del capítulo dedicado al art. 27 de la Constitución, en la obra *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigida por Oscar Alzaga Villaamil, los profesores Alfonso Fernández-Miranda Campoamor y Angel J. Sánchez Navarro (Tomo III, 1996-1999, pp. 157-272), dicho consenso fue debido de un lado a la actitud generosa de diálogo y transacción de los grupos políticos, y, de otro, a un cierto malentendido sobre el alcance real del precepto que se aprobaba.

alimentado todo ello por el Iluminismo racionalista, dio origen al mito de la escuela neutral y laica⁸⁵.

En general, los sistemas educativos nacionales surgen en Europa a principios del siglo XIX a raíz de las ideas de la Revolución Francesa. Ya en nuestro país, la organización del sistema educativo a lo largo del siglo XIX, respondió a una concepción nítidamente centralizadora, que atribuía a las decisiones estatales un papel determinante, en cuanto a la configuración global del sistema. El modelo centralista, adaptación del propugnado por la Revolución Francesa⁸⁶, se basaba en las notas de universalidad, unidad, enseñanza pública, oportunidad y libertad, y ello suponía la identificación de la educación como tarea de la Administración del Estado, en el caso de la enseñanza pública, y de un sistema controlado y supervisado por ella, en el caso de la privada. Este es el modelo que se implantó paulatinamente en nuestro país a lo largo de todo el siglo XIX y gran parte del XX.

Ejemplo claro de esta tendencia fue el Título IX, *De la Instrucción Pública*, de la Constitución de 1812. La preocupación ilustrada por la educación se incorporó a nivel constitucional en ese momento. Es la única Constitución en la historia de España que ha dedicado un título en exclusiva, el IX, a la instrucción

⁸⁵ Sobre ese discurso evolutivo, léase Fernández-Miranda Campoamor, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid, Ceura, 1988.

⁸⁶ Con base en el proyecto de Condorcet, reflejado por Quintana en su *Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de las diversas Ramas de la Instrucción Pública*, en 1813. Acerca de la influencia de Condorcet en Quintana y en los primeros proyectos educativos liberales, puede verse Ruiz Berrio, J., *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833)*, Madrid, CSIC, 1970, pp. 26 y ss. Y sobre las líneas generales de evolución de este modelo, Garrido Falla, F., "Comentarios al art. 27", en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 344 y ss. Léase asimismo Torres del Moral, A., "Estudio preliminar, introducción y traducción revisada" de la obra de *Condorcet. Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004. Glosa así el Profesor Torres del Moral a Condorcet, p. XLVI (del Estudio Preliminar): "Es también Condorcet de los primeros en defender lo que después se ha denominado *coeducación*. Con audacia para el momento en que escribe, pues todavía hoy son muchos sus oponentes y dista de ser un sistema pedagógico generalizado, nos explica Condorcet que la coeducación es el único modo de destruir los hábitos vergonzosos que originan las costumbres de casi todos los pueblos, pues introduce un factor de normalidad en las relaciones intersexuales desde la infancia. La separación sexual en la enseñanza es, por otra parte, inútil porque dura tan sólo el rato de permanecer en la escuela: niños y niñas vuelven a unirse en la vida familiar salvo en familias de una gran fortuna. Mantener la separación en la escuela es desconocer tercamente la realidad social".

pública. Así pues, resulta que la instrucción pública constituye una de las preocupaciones del Estado desde la misma época de la Ilustración, con su ideal de “educar al pueblo”⁸⁷. Pese a su tajante declaración de confesionalidad católica, es un vivo reflejo del espíritu de la Ilustración.

En ese momento no se habla de libertades ni derechos en esta materia, sino que se configura como una tarea asistencial y de fomento por parte del poder público. La Constitución de Cádiz, en su art. 366 establecía que “*en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles*”. A continuación el art. 367 recogía que “*asimismo se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros instrumentos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes*”.

Pero, sobre todo, como un germen constitucional de la educación por la ciudadanía o, si se prefiere, de explícito mandato de educación en el ordenamiento constitucional, debe mencionarse el art. 368, el cual especificaba que “*El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino, **debiendo explicarse la Constitución Política** de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñan las ciencias eclesiásticas y políticas*”, y atribuía a las Cortes Generales la regulación en este área. Así, preveía el art. 370: “*Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública*”. De lo que se colige que, formalmente, las competencias en materia educativa recaían sobre las Cortes Generales y no sobre el Gobierno.

Promulgada la Constitución, la siguiente preocupación fue la elaboración de una ley general de instrucción pública que ampliara y desarrollara los principios constitucionales. A tal efecto, fue el Informe Quintana⁸⁸, de gran trascendencia para el futuro de la educación en España, y que fue posteriormente convertido en norma legal en 1821 con algunas modificaciones

⁸⁷ Sánchez Agesta, L., *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editora Nacional, 1981, p. 141.

⁸⁸ Elaborado por Manuel José Quintana en 1814, se denominó *Informe para proponer los medios para proceder al arreglo de los diversos ramos de instrucción pública*.

del originario, el que defendía una instrucción igual, universal, uniforme, libre y pública, constituyendo en este sentido la mejor formulación del ideario liberal en lo que respecta a la educación.

La vocación centralizadora y uniformista en materia educativa que se impone en este momento histórico se irá confirmando a lo largo del siglo, manteniendo sus líneas generales a pesar de los cambios de gobierno y regímenes.

En el polo opuesto se situaría el modelo “ideal” en que una estructura territorial, como pudiera ser por ejemplo la alemana o la norteamericana, apoderara a las instancias territoriales menores como las competentes tanto en la regulación normativa como en la administración y financiación del sistema. Al contrario que en el sistema anterior, lo excepcional sería la intervención del Estado central, dejando en mano de las entidades infraestatales la materia legislativa y ejecutiva. Este modelo ha estado, sin duda, ausente en nuestra historia constitucional.

Para asentar ese proceso centralizador descrito se dictaron una serie de normas que resultaron difíciles de coordinar: el *Reglamento General de Instrucción Pública* de 1821⁸⁹, durante los tres años en que los liberales llevaron nuevamente el mando de la política española; el *Plan General de Instrucción Pública*⁹⁰, de 1836, de marcado carácter liberal moderado y que vio alumbrar una nueva Constitución, la de 1845, que sucedió al Estatuto Real de 1834 y a la posterior Constitución de 1837 (estos dos precedentes no contenían disposiciones sobre derechos educativos).

Ese mismo año, 1845, se aprueba el *Plan General de Enseñanza* (la llamada reforma Gil de Zárate), norma clave de esta nueva etapa, en la que se renuncia a una educación universal y gratuita en todos los grados y se establecen las bases para la primera definición del sistema educativo contemporáneo, con la que sería la *Ley General de Instrucción Pública*, de

⁸⁹ Que supuso la redacción en forma de ley del Informe Quintana, dando carácter legal a una estructura del sistema educativo dividido en primera, segunda y tercera enseñanza, inexistente anteriormente. Igualmente esta normativa sancionaba la división entre instrucción pública y privada y determinaba la gratuidad de la enseñanza pública.

⁹⁰ Plan del Duque de Rivas, que apenas tuvo vigencia pero que supuso un importante antecedente de la Ley Moyano de 1857.

1857, vigente en numerosos aspectos hasta 1970, la llamada Ley Moyano⁹¹, fruto de un momento moderado tras el fin del bienio progresista de 1854-56. Efectivamente, la Ley Moyano tendría una vigencia más que centenaria, ya que hasta la Ley General de Educación de 1970 no triunfaría ningún otro intento global de enfocar la enseñanza que acertara a sustituir el modelo de aquella conservadora, pero no integrista, ley.

La define con mucho acierto Jiménez Fraud al referirse a “la famosa Ley de Instrucción Pública de 1857, que abarca comprensivamente todos los grados de la educación y que puede ser definida como una codificación burocrática del sistema ya existente más que como una reforma educativa. No representa una política liberal ni tampoco reaccionaria, sino sólo los principios doctrinarios y la política regalista del partido moderado, que en aquel momento ocupaba el poder”⁹². En efecto, la Ley de 1857 supuso una extrema centralización del sistema y la pérdida de la autonomía que pudieran aún disfrutar los entes locales y los distintos establecimientos de enseñanza para la fijación de objetivos y métodos educativos⁹³.

Esa ley, que tuvo como principal objetivo el establecimiento de la obligatoriedad de la enseñanza primaria, supuso en realidad una reforma más de carácter administrativo que pedagógico, si bien fue considerada en su tiempo como una auténtica reforma de la enseñanza, poco menos que revolucionaria, máxime teniendo en cuenta que iba destinada a una sociedad con un 75 % de analfabetos⁹⁴. Otras características de dicha ley fueron su marcada concepción centralista de la instrucción, el carácter ecléctico en la solución de las cuestiones más problemáticas, como eran la intervención de la

⁹¹ Sobre la Ley Moyano, sus antecedentes y consecuencias, puede verse la obra de Turin, Y., *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid, Aguilar, 1967.

⁹² Jiménez Fraud, A., *Historia de la Universidad Española*, Madrid, Alianza Editorial, 1971, p. 310.

⁹³ En tres áreas claras se percibe esa centralización: en el diseño de los planes de estudio, respecto de los cuales se establece la potestad reglamentaria del gobierno en todos los niveles, así como la determinación de los programas de cada asignatura y los libros de texto a utilizar en las mismas; lo relativo al profesorado, en cuanto a su nombramiento, retribución y acceso a la función docente; y en lo que atañe a la inspección, vigilancia y dirección de los centros, que se atribuía al Ministerio de Fomento.

⁹⁴ La Ley Moyano ni siquiera preveía la gratuidad para la enseñanza primaria, fuera de los casos de pobreza. Latía en el fondo la idea, compartida por la propia Administración, de que la cultura no debía ser para todos. La escuela y los estudios básicos no eran concebidos como necesarios para la formación y promoción de la persona.

Iglesia en la enseñanza o el peso de los contenidos científicos en la segunda enseñanza, la promoción legal y la consolidación de una enseñanza privada, básicamente católica, a nivel primario y secundario, así como la incorporación definitiva de los estudios técnicos y profesionales a la enseñanza postsecundaria.

El único apartado en el que el Estado no asumía una plena responsabilidad era en costear la enseñanza primaria y secundaria. De la mano, eso sí, de la centralización administrativa, venía el intento de uniformidad lingüística, persiguiendo que fuera una la lengua en que se enseñara y ésta fuera la castellana, si bien existían tímidas medidas permisivas con el catalán, lo que ya entonces suponía, y era inevitable, un condicionamiento de la propia realidad⁹⁵.

Será en las Constituciones posteriores cuando se reconocerá el derecho de creación de centros. Otra vez de manos progresistas, volverá a ocuparse de la educación, proclamando en su art. 24, la Constitución de 1869: *“Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación, sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente, por razones de higiene y moralidad”*. Junto con la proclamación pionera de la libertad religiosa como telón de fondo, se preconiza ya en ese momento el alejamiento del liberalismo frente a un progresismo que empezaba a tener nuevos sujetos y matices históricos.

Tras el periodo republicano y federal de 1873, la Constitución de 1876 vuelve a afirmar la condición de derecho fundamental de la libertad de enseñanza; así, su art. 12: *“Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes”*⁹⁶, dentro ahora de un marco en el que la declaración de confesionalidad católica

⁹⁵ La Real Orden de 1922, de 21 de diciembre, prohíbe la enseñanza en lenguas distintas al castellano, y el Real Decreto-Ley de 11 de junio de 1926 prescribiría sanciones contra los maestros que enseñasen en lenguas “vernáculos”, refiriéndose, entendemos, a las lenguas propias de las diversas regiones.

⁹⁶ Nicolás Muñoz, J., “El derecho a la educación en España”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 7, 1983, pp. 335 y ss. Recuerda el autor que el precepto señalado dejaba en manos del legislador ordinario la elaboración de una ley especial que determinara los deberes de los profesores y las reglas a que debía someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos.

del Estado no impide el reconocimiento de un régimen de tolerancia religiosa (art. 11 CE 1876). Sin embargo, en otro orden de cosas, la CE de 1876 no garantizaba directamente la libertad de enseñanza en su vertiente de libertad de cátedra.

Ahora bien, la corta vigencia de la CE de 1869, y la confesionalidad de la de 1876, impidieron la configuración de la libertad de enseñanza como tal, más allá del mero derecho de creación de centros, de modo que pudiera proyectarse sobre todos los actores de la relación educativa como ocurre en la actualidad. El sistema de partidos turnantes hizo de la educación un espacio de lucha política por la libertad de enseñanza, describiendo la legislación educativa un péndulo en función de quién ocupase la cartera de Educación: sirva de ejemplo que al principio se reafirmó la confesionalidad del Estado, excluyendo la tolerancia religiosa y la libertad de cátedra, y más adelante se sucederían momentos en que se proclamaría y se defendería la libertad de enseñanza y de conciencia.

Si bien es de justicia reconocer que la Constitución de 1876, siendo de carácter marcadamente conservador, supo conjugar principios de carácter más progresista: el sufragio universal, la declaración de los derechos del hombre y la tolerancia religiosa.

3. Los apuntes socializantes y socializadores del constitucionalismo del siglo XX.

3.1. La Segunda República.

Ya situados en el siglo XX, tras el triunfo de los partidos republicanos y socialistas en las elecciones municipales, el 14 de abril de 1931 se proclama la Segunda República española y se abre una nueva etapa en el sistema educativo español. Un claro exponente de la idea de sistema de escuela única, laica y neutral lo constituye el art. 26, y también el 48 y 49 de la Constitución de 1931, en la que actúa por primera vez en el plano constitucional el movimiento socialista, definiendo un nuevo modelo educativo de corte progresista y asumiendo con ello, en consonancia con las cambiadas

circunstancias sociales, la bandera de la tradición ilustrada. Se deduce la consideración del derecho a la educación como derecho social del Título III de la Constitución, dedicado a los “Derechos y deberes de los españoles”.

El art. 48 establece: *“El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.*

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.

Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos”.

En este momento se viene a configurar la educación como servicio público⁹⁷ en sentido estricto, confiando el monopolio estatal de dicha actividad, y en todo momento condicionado por el enfrentamiento político entre la Iglesia y el Estado. La proclamación de aconfesionalidad del Estado y el laicismo militante proclamado en el art. 28, que prohíbe a las órdenes religiosas el ejercicio de la enseñanza, ilustra la ruptura que la CE de 1931 supuso frente al liberalismo y al conservadurismo del siglo XIX.

⁹⁷ El art. 48 de la Constitución la II República española era tajante en la afirmación: *“El servicio a la cultura es atribución esencial del estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada”.* En el párrafo subyace la conversión de la educación escolar en actividad propia y exclusiva del Estado, reservada a él, constitutiva, en suma, de un servicio público en el sentido más estricto. Así lo recuerda Martínez López-Muñiz, J.L., “La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas”, en la obra colectiva *Los derechos fundamentales en la educación*, Valencia, Centro de documentación judicial, 2008. A tal efecto recuerda “La pretensión de erigir la enseñanza o la educación institucionalizada en servicio público ha tenido, con esa pretensión terminológica o sin ella, fuerte arraigo en diversas corrientes ideológicas y políticas, por lo general profundamente marcadas por el empeño de dirigir y transformar la sociedad en determinado sentido, para lo que han considerado fundamental poder contar con una educación entendida, en una u otra medida, como instrumento de dominación sobre los espíritus o de su conformación en la dirección deseada”.

No obstante, aún se desconoce la libertad de enseñanza como la conocemos actualmente, pues se ve mediatizada por la confesionalidad del Estado y por la pretensión de la Iglesia de controlar los contenidos educativos⁹⁸.

Si de algo es ejemplo, o germen al menos, de la descentralización en la organización del sistema educativo al que hoy asistimos, es el diseño que surge en la época de la Segunda República, en cuanto que supone el reconocimiento de una pluralidad histórico-cultural de diversas comunidades dentro de la nación española, aunque ni entonces ni tampoco ahora se optara por una técnica organizativa extrema como pueda ser la federal alemana, sino que, en los diversos aspectos organizativos se optó por fórmulas intermedias, cuando menos distintas de las clásicas centralistas existentes hasta entonces. Se prefirieron, como decimos, fórmulas eclécticas que condujeron en numerosas ocasiones a situaciones difíciles, pues obedecían a un complejo reparto competencial de difícil definición pero que mantenía un solo sistema escolar, al menos en principio. Como se verá, en este sentido, en Cataluña se instauró un sistema que establecía una doble red educativa, la integrada por los centros del Estado (en educación primaria y secundaria) y la integrada por los centros dependientes de la Generalidad, sometida a la inspección estatal. Destacan en esta época los cambios respecto a la regulación del bilingüismo, permitiendo que en las escuelas primarias se enseñe en lengua materna, aunque sea diferente del castellano, y se suprime la obligatoriedad de la enseñanza religiosa.

Sí supuso un auténtico cambio la admisión en esta época del “hecho diferencial” regional, como base para la organización del nuevo Estado integral, que se tradujo, en términos educativos, en el reconocimiento de la existencia de idiomas propios distintos del castellano⁹⁹, particularmente en el caso del catalán. Mediante diversas disposiciones normativas se arbitró una fórmula intermedia al centralismo y al reconocimiento de una autonomía propia que

⁹⁸ Las disposiciones más significativas en este ámbito son las del Concordato de 1851, y el art. 196 de la Ley Moyano sobre el control de la jerarquía católica sobre la enseñanza.

⁹⁹ Un Decreto de 29 de abril de 1931 volvió a regular el uso del catalán en las escuelas de Cataluña, y otro Decreto de 9 de junio del mismo año restablece la Cátedra de catalán en la Escuela Normal de Barcelona. Si bien se plantea el problema en términos nuevos, pues a la cuestión lingüística habría que venir a sumar la de la atribución de competencias en la materia educativa, y su distribución entre el Estado y las Regiones autónomas.

consistió en una estructura dualista de la educación, si bien de breve duración, en la que probablemente fuera el idioma el elemento externo que los diferenciaba¹⁰⁰. La base del sistema la establecía el art. 48 de la Constitución, que declaraba, como se acaba de ver, que “*el servicio de la cultura es atribución especial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada*”, si bien, junto a esta competencia general el art. 50 permitía “*organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas de acuerdo con las facultades que se concedan en sus estatutos*”.

Al mismo tiempo, se especificaba en esta última disposición que “el Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes en todos los grados en el idioma oficial de la República”, estableciendo ese sistema dual de centros del Estado y centros regionales, de obediencia debida a los primeros, de modo que se salvaguardara en todo caso el estudio y la utilización de la lengua castellana como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las distintas regiones. Se remarcaba una vez más el carácter controlador del sistema estatal en lo referente a la expedición de títulos, que se extendía “aún en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas”, según el art. 49 de la Constitución.

El Estatuto catalán de aquel entonces vino a precisar las previsiones constitucionales, indicando en su art. 75 que “*La Generalidad de Cataluña podrá crear y sostener los centros de enseñanza en todos los grados y órdenes que estime oportunos, siempre con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución, con independencia de las instituciones docentes y culturales del*

¹⁰⁰ Sobre este tema, véase Lozano Seijas, C., *La educación republicana, 1931-39*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980, y Pérez Galán, M., *La enseñanza en la Segunda república Española*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

*Estado y con los recursos de la hacienda de la Generalidad, dotada por el Estatuto*¹⁰¹.

De forma general, podría decirse que la competencia atribuida a la Generalidad consistía en la titularidad y gestión de la “red catalana” de centros, por oposición a la “red estatal” y bajo la inspección del Estado y la normación de éste. Vendría a ser una fórmula transitoria, se pensaba, que se vería completada por un régimen de traspasos a la Generalidad, una vez que ésta hubiese demostrado su capacidad gestora en la materia. Como es sabido, aquella fase embrionaria quedó truncada por los avatares de la Segunda República y es difícil prever qué evolución hubiera experimentado si el sistema hubiera tenido una oportunidad, pero los acontecimientos históricos hicieron que el Estatuto apenas pudiera actuar durante escasos dieciséis meses, hasta quedar aniquilado por el estallido de la guerra civil, tiempo que no obstante fue suficiente para establecer esa red paralela educativa, que dio lugar a las Escuelas Normales para maestros, los Institutos de Segunda Enseñanza, y los grupos escolares, hasta julio de 1936.

Las terceras y últimas elecciones de la República, en 1936, dieron la victoria al Frente Popular, alianza de partidos y organizaciones de izquierdas. A pesar de que entre sus promesas electorales se incluían profundas reformas educativas, el alzamiento militar, que trajo consigo la guerra civil y el final de la República, no permitió su puesta en práctica.

Tras tres años de dura confrontación bélica, la vida social, cultural y política del país vivió conmocionada, y hubo que esperar hasta la victoria de los sublevados para reanudar la historia del sistema educativo español.

¹⁰¹ Como explicó Manuel Azaña en el discurso parlamentario de 27 de mayo de 1932, SSCC 173.5855/5877, “Los Institutos de Segunda Enseñanza y Escuelas Normales, que ahora tiene allí el Estado, conservarán su sistema, su plan nacional actual, y estarán servidos por funcionarios del Estado. La Generalidad, en uso de su derecho, creará cuantos guste, y *habrá dos clases de escuelas*: las que la Generalidad constituya, organice y mantenga y las que hay ahora en Cataluña del Estado, que seguirán enseñando en castellano; enseñarán el catalán a quien lo pida, el catalán, pero enseñarán en castellano, tendrán maestros del escalafón general del Magisterio, y los maestros serán nombrados por el Ministerio de Instrucción Pública”

3.2. El Régimen de Franco.

Tras la guerra civil, el régimen franquista que se impone como modelo político a seguir no se preocupa de diseñar un sistema distinto al preexistente; simplemente se concentra en establecer un modelo educativo integrista al máximo, reduciendo drásticamente los contenidos liberales y evitando el desarrollo de ninguna de sus vertientes sociales. Interesa la educación como vehículo transmisor de la ideología del régimen, sin importarle en exceso su organización o estructura interna. Desde los inicios del régimen político que se instauró tras la contienda se empezó a definir un proceso educativo que vendría a construir una administración escolar centralizada y uniforme¹⁰², que cumpliera con los requisitos de ser católica y patriótica, y que se mantuvo de ese modo hasta la reapertura del proceso constituyente en 1977, si bien paralelamente a la convivencia con una importante red de centros privados.

Se impartía en todo caso una educación acorde con la moral y dogmas católicos; la enseñanza de la religión era obligatoria en las escuelas. Se observa igualmente una politización de la educación por medio de una orientación doctrinaria en todas las materias, rechazándose de plano consignas de la época de la República en cuanto a la renovación de los métodos pedagógicos y la mejora del nivel intelectual de la enseñanza. La separación por sexos es norma en la escuela, de modo que queda prohibida la escolarización mixta.

¹⁰² Un referente de la preponderancia estatal en la educación pública, en detrimento de otras estancias, pudiera ser el escaso porcentaje, 6,75 % de los gastos educacionales costeados por las Administraciones locales, frente a cifras, por ejemplo, del 81,8 5 en Inglaterra, o el 93,3 % en Alemania. Son cifras de 1960 que se pueden consultar en el conocido informe *La educación en España. Bases para una política educativa*, del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1969, p. 170. Así pues, sólo se mantiene una reducida competencia municipal, referida casi en exclusiva a la propiedad y mantenimiento de edificios escolares de educación primaria, y respecto al personal y viviendas de maestros y profesores de EGB. Competencias que venían definidas, aparte de disposiciones anteriores, en la Ley de 22 de diciembre de 1953 y la Ley de 16 de diciembre de 1964.

Se mantiene una peculiar competencia municipal en el caso de las Escuelas Públicas Municipales, en los lugares en que aún subsisten. Sobre el tema puede verse la obra de Sánchez Martín, Á., "Los Ayuntamientos y la Educación General Básica", *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 216, 1982, pp. 959 y ss.

También durante el periodo franquista el reconocimiento de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria, al igual que la mayoría de derechos y libertades fundamentales, sufre un claro retroceso, a pesar de que en la práctica, y sobre todo en la última etapa, se consiguió un cierto margen de libertad de los docentes en sus explicaciones. A partir de los años cincuenta, tras la Ley de Educación primaria de 17 de julio de 1945, se intentó hacer menos elitista el bachillerato y se creó el curso preuniversitario, de modo que las leyes reconocían una educación general y profesional "que nunca podrá dejar de percibirse por falta de medios materiales"¹⁰³, y el derecho a "recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas" siendo que "[e]l Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios económicos"¹⁰⁴.

Esta situación no se modificaría por la aprobación de la Ley General de Educación de 1970¹⁰⁵, que regula por primera vez en el siglo XX todo el sistema educativo español y que aún en ese momento establecía un sistema bajo un férreo control ideológico bajo el poder de la Iglesia, y que si bien permitía la creación de centros, estaba lejos de configurar una auténtica libertad de enseñanza¹⁰⁶. Llama la atención que esta Ley, sin alterar el marco ideológico, verificó una reorientación tecnocrática del sistema educativo, calificando la educación con la etiqueta de "servicio público"¹⁰⁷, lo que suponía el fin del principio de subsidiariedad del Estado, que hasta entonces encargaba la tarea educativa en su mayor parte a la Iglesia, y viene a reconocer la función

¹⁰³ Ley de Principios del movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, Declaración IX.

¹⁰⁴ Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945.

¹⁰⁵ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE), que estructuraba el sistema en cuatro niveles: Preescolar, Educación General Básica, Enseñanzas Medias y Enseñanza Universitaria, vigente en parte aún en nuestros días.

¹⁰⁶ Una STS de 23 de enero de 1974 (Rep. Aranzadi 37/1974) sancionaba, por aplicación del art. 1 de esta Ley, las explicaciones filosóficas que no se atenían a la moral y al dogma católicos. Así lo recoge Carro, J.L., "Libertad científica y organización universitaria", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 13, 1977, pp. 212-213, así como Fernández Rodríguez, T.R., *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid, Cívitas, 1982, pp. 89 y ss)

¹⁰⁷ El art. 3 de la Ley General de Educación decía que la educación "a todos los efectos tendrá la consideración de servicio público fundamental", lo que suponía la asignación al Estado de una irrenunciable responsabilidad en orden a la garantía de la prestación efectiva del servicio; debía ser el Estado el que se ocupase de todo y principalmente de toda la educación.

docente del Estado en la planificación de la enseñanza y en la provisión de puestos escolares.

La Ley General de Educación de 1970 vino, de este modo, a ser la respuesta de la Administración al clamor de una sociedad que parecía insensible hasta entonces y que despierta con una clara conciencia del valor que tiene la cultura para la promoción de la persona y de que es esa promoción cultural la que ha de abrirle todas las puertas. Esta Ley hacía partícipe de la educación a toda la población española, ofreciendo igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la capacidad para el estudio de cada uno. Desde una perspectiva global de educación permanente, esta Ley diseñó un sistema unitario y flexible, creando numerosas posibilidades de paso de una rama a otra en los niveles educativos superiores. Es también una Ley de financiamiento de la actividad educativa.

Al fin, el país toma conciencia de que se deben dedicar grandes recursos a la educación. El monopolio de las instancias centrales se manifestaba, entre otras, en la atribución en exclusiva al Gobierno de la creación de centros “oficiales” y la autorización para la creación de los centros privados. Se atribuía igualmente al Gobierno “la reglamentación de todas las enseñanzas y la concesión o reconocimiento de los títulos correspondientes”, así como “la supervisión de todas las instituciones de enseñanza estatal y no estatal”. Era común la repetición del adjetivo “estatal” para referirse al profesorado público o a los centros oficiales, lo que venía a reforzar el mantenimiento de la tradición anterior, plausible durante todo el régimen franquista. No es extraño contemplar en esta misma línea cómo perdura férreamente salvaguardado el principio de uniformidad lingüística hasta 1975, año en el que aparecerían tímidas medidas de reconocimiento del pluralismo cultural español.

II. Transición a la democracia y marco constitucional de 1978.

1. Parámetros educativos en la elaboración de la Constitución de 1978.

Resulta obligado hacer mención a la regulación de la educación, específicamente, en los momentos de preautonomía. El inicio de la fase

constituyente a partir de las elecciones de 1977 coincidió con el proceso de creación de situaciones y regímenes de preautonomía, mediante los cuales se operaba con cierta descentralización de funciones, lo que suponía un inicio de ruptura con el tan férreo centralismo previo. Esta fase intermedia entre el Estado unitario centralista y la nueva realidad autonómica que vendría a diseñar la Constitución, vino a afectar, lógicamente, al siempre espinoso capítulo de la educación y a la lengua en que se impartía en cada región.

Los diversos Decretos-leyes creadores de regímenes preautonómicos se remitían a su vez, para delimitar las competencias, a los entes por ellos creados, que en el caso de la educación fueron los Departamentos o Consejerías de Educación, creación que antecedió en algunos casos a la propia cesión de competencias.

Con un Decreto de 23 de junio de 1978 se reguló la utilización escolar de idiomas distintos al castellano por una serie de regulaciones que contenían la novedad de privar a las instituciones del Estado, en temas educativos, del monopolio que disponían en dicha materia desde principios del siglo XIX. Se pasaba de un régimen en el que las decisiones se adoptaban por órganos estatales a otro en que se hacía necesaria la colaboración, al menos en la materia de la ejecución y la gestión, de órganos de entidades regionales¹⁰⁸. La descentralización se dejaba notar también, aparte estas fórmulas de cooperación, en la creación de un órgano mixto, una Comisión formada por representantes del Ministerio de Educación y de la Comunidad Autónoma, a quien se encomendaba la adopción de determinadas decisiones, referidas, por ejemplo, a la utilización de libros de texto y material didáctico en el idioma propio de cada región.

Como conclusión y notas definitorias de esta reforma descentralizadora se pueden señalar: la admisión de la materia educativa como susceptible de

¹⁰⁸ Así, para el desarrollo de programas escolares en las diversas lenguas, distintas del castellano, los Decretos reguladores preveían diversas fórmulas de acuerdo con los órganos preautonómicos; en ese sentido, se hablaba de “el Ministerio de Educación y Ciencia y la Generalidad de Cataluña programarían conjuntamente...” (Decreto de 23 de junio de 1978 art. 3.1); “El Ministerio de Educación, oído o en concierto con el Consejo General Vasco...” (art. 3.1 del Decreto de 4 de mayo de 1979) o “El Ministerio de Educación y la Junta de Galicia podrán adoptar conjuntamente las oportunas medidas a fin de facilitar...” (art. 3.1 Decreto de 20 de julio de 1979) y otras similares en los casos valenciano y balear.

atribución a instancias infraestatales, la vinculación obvia de los temas educativos con el lingüístico, al iniciarse precisamente el reparto competencial en materias relacionadas con la lengua regional propia, y porque, a diferencia de lo que ocurría en la normativa republicana, se instauraban mecanismos de colaboración entre el Estado y las regiones dentro de un sistema escolar único y con carácter general.

Es un sistema intermedio el que aparece en España a raíz de la configuración competencial que tiene lugar tras el nacimiento de las CCAA, correspondiendo al Estado esencialmente la legislación “básica” y a las Comunidades, el desarrollo y la ejecución de la política educativa¹⁰⁹.

Ha sido otra nota identificativa de este momento, compartido también por el de la II República, la separación entre el régimen de la enseñanza universitaria, de un lado, y el de la primaria, secundaria y profesional, de otro.

A partir de este punto, la regulación de la materia en la Constitución de 1978 representa una enorme complejidad, condensada en el prolijo art. 27 CE, que deriva tanto de causas directas como indirectas, pero en todo caso se presentan dos características: *prima facie*, el modelo nuevo se separa definitivamente del modelo centralista previo y, en segundo lugar, lo hace a favor de la competencias de las Comunidades Autónomas¹¹⁰.

Tras el devenir histórico, la Constitución de 1978 comportará un gran salto cualitativo en la configuración jurídica de los derechos educativos, al constitucionalizar sistemáticamente la libertad de enseñanza en su integridad y el derecho a la educación como un derecho público de prestación. Libertad pública y derecho social integrados siguiendo la estela de la indivisibilidad y carácter mixto, de modo que se hacen realidad en el art. 27 CE, como instrumentos de igualdad y justicia, y dan sentido al conjunto de un sistema educativo presidido por los principios de libertad y pluralismo¹¹¹.

¹⁰⁹ Desde el 1 de enero de 2000 todas las CCAA asumieron efectivamente sus competencias en materia de enseñanza, con la entrada en vigor de los últimos Decretos de traspaso de funciones y servicios.

¹¹⁰ Cabe decir que el modelo descentralizado a favor de los entes regionales tiene lugar respecto de la enseñanza no universitaria, pues en el ámbito de la Universidad la decisión sobre las competencias parece definirla la Constitución en favor de entes de base corporativa.

¹¹¹ De los Mozos Touya, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, Madrid, Montecorvo, 1995, p. 37: explica la autora que “la unión sistemática” de ambos derechos en el art. 27.1 CE “nos permite concluir la formulación completa de este derecho fundamental: *derecho a la educación en libertad*”.

A partir de ese momento, el desarrollo legislativo y reglamentario de la educación, tanto a nivel estatal como autonómico, es el más amplio de cualquier derecho fundamental de carácter social prestacional, siendo numerosas las leyes y decretos estatales. Asimismo el ámbito autonómico contaba con competencias educativas, fundamentalmente de carácter ejecutivo, lo que se tradujo en una producción normativa sustancial con base reglamentaria, si bien con posterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica de Educación de 2006 asistiríamos a una creciente tendencia de reformas estatutarias que han ido aprobando leyes autonómicas en materia educativa, de modo que a día de hoy la extensión tan amplia de las mismas la hace casi inaprehensible¹¹².

¹¹² Las reformas de los Estatutos de autonomía desde 2006 han dedicado una especial atención a la educación. Una descripción de las mismas puede verse en Guillén López, E., "Derechos, principios y objetivos educativos", en Balaguer Callejón, F.; Ortega Álvarez, L., Cámara Villar, G., y Montilla Martos, J.A. (Coords.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Sevilla, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, pp. 537-549.

Del examen de estos preceptos se derivan escasas aportaciones más allá del simbolismo que entraña contemplar estatutariamente materia tan sensible.

La Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, regula la materia en su art. 21 ("Derechos y deberes en el ámbito de la educación"), con ocho apartados. El Estatuto Andaluz, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, regula la educación en su art. 21, con diez apartados. El Estatuto de la Comunidad Valenciana, por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, lo regula en su art. 53. El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, lo contempla en su art. 26 en seis apartados. El Estatuto de Autonomía de Aragón, por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su art. 21. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, hace alusión al derecho a la educación en su art. 13, dedicado a Derechos sociales. En fin, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, por Ley Orgánica 1/2001, de 28 de enero, atribuye competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución en el ámbito educativo (art. 10, 1º, 4ª).

2. Debate y asignaturas afines sobre educación para la ciudadanía en el régimen constitucional tras 1978: la fluctuante legislación de desarrollo.

2.1. Los parámetros legislativos en clave de *cultura de derechos*.

El derecho a la educación suscita una de las cuestiones más vivas de nuestra historia política, siendo producto también, y sobre todo, del convencimiento de que el derecho a la educación es, por su doble vertiente de derecho de libertad y de derecho prestacional, máxime considerando la eficacia que la educación tiene como elemento de transformación social, uno de los temas clave del Derecho Constitucional contemporáneo, dominado por la tensión entre el Estado de Derecho y el Estado social, tan viva en nuestros días.

Si a ello añadimos la complejidad adicional que resulta de su inserción en un sistema constitucional configurado en Comunidades Autónomas, con una profunda distribución de competencias que afectan, unas directamente, otras de soslayo, a la materia educativa, y que pretende no sólo mantener, sino fomentar la diversidad lingüística de España, obtendremos un panorama altamente complejo cuyo análisis sigue siendo objeto de discusión doctrinal día a día.

En efecto, la configuración del Estado español como Estado autonómico, y la estructura descentralizada en su quehacer competencial diario supone que se agudicen los sentimientos y valores culturales propios, y la idiosincrasia de las distintas Comunidades que conforman nuestro país. Ello, sin duda, incide en el diseño educativo global como tendremos ocasión de ver, lo que provoca en no pocas ocasiones una variante sentimental visceral de la enseñanza, a veces relacionada con la propia idiosincrasia y las particularidades de cada Comunidad, en torno a determinadas cuestiones educativas, como la que nos atañe, de modo que se convierte en materia de máxima importancia.

Con estos mimbres, la elaboración de toda constitución descansa sobre un pacto constituyente, y en eso la Constitución española de 1978 no es una

excepción, si bien sí es específica de nuestro texto constitucional la fórmula de compromiso tan apurado en materia de educación y libertad de enseñanza a que se llegó por nuestros constituyentes, ejemplar como lo fue también en otras materias, como las relativas a la organización territorial del Estado, la monarquía o las relaciones confesionales del Estado con la Iglesia católica.

Ahora bien, si en síntesis, sobre un trasfondo conservador en materia financiera y en el diseño de la educación privada, los socialistas y la izquierda parlamentaria en general, lograron imponer un marco democrático y de participación, que se reflejó muy claramente en los fines que para la educación prescribe el apartado 2 del art. 27, ese compromiso o tregua, tras discusiones sobre la parte más sustancial en materia educativa y las concesiones que, de un lado y de otro, se podían hacer a las mismas, concluyó con la aprobación de la primera ley de desarrollo del art. 27 de la CE, la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, del Estatuto de Centros de Enseñanza no Universitarios, (en adelante, LOECE), hecho que puso definitivamente fin a la tregua. Así pues, las dificultades aún actuales para alcanzar y mantener un pacto escolar no deben extrañar¹¹³.

La cultura constitucional contemporánea no se puede considerar sin hacer alusión al apego mantenido y firme que deben hacer propio las generaciones de ciudadanos futuros¹¹⁴. En ese sentido, se ha acuñado el *principio de enculturización democrática y universalismo cultural de los derechos humanos*¹¹⁵ que contiene el art. 27.2 CE, al recoger ese mandato de “democracia beligerante” en la Norma Fundamental que establece cierto deber

¹¹³ Los combates ideológicos, políticos, religiosos y autonomistas han sido constantes en materia educativa, y la falta de consenso y el deterioro progresivo de la enseñanza en nuestro país se ha puesto de manifiesto, como recuerda De Puellas, en la incesante producción normativa, "mientras que en casi dos siglos habíamos tenido sólo tres grandes leyes de educación -el llamado reglamento general de 1821, la Ley Moyano de 1957, y la ley general de 1970- en estos últimos 30 años hemos visto nueve leyes orgánicas de educación de distinta factura y contenido": De Puellas Benítez, M., "¿Pacto de Estado?: la educación entre el consenso y el disenso", *Revista de Educación*, nº 344, 2007, p. 24.

¹¹⁴ Ya Aristóteles en su obra *La Política* señalaba que “desde luego, nadie va a discutir que el legislador debe tratar muy en especial la educación de los jóvenes. Y, en efecto, si no se hace así en las ciudades se daña su constitución política, ya que la educación debe adaptarse a ella”.

¹¹⁵ Cfr. Pietro de Pedro, J., *Cultura, culturas y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 282-284.

docente en su actuación educativa, al instaurar la denominada *cultura de los derechos o pedagogía de la libertad*¹¹⁶.

Con semejante filosofía, resulta contundente el planteamiento de la Constitución en cuanto al contenido y fines de la educación, pues cuando el art. 27.2 CE establece que “*la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales*”¹¹⁷ no es simple retórica ni reconocimiento de un desiderátum programable en el futuro, sino que, antes bien, la dignidad de la persona se configura como fundamento del orden constitucional español.

Siguiendo ese razonamiento, es fácil comprender cómo la cultura constitucional se presenta como parte esencial de la educación cívica¹¹⁸, necesaria para inculcar el sentido de la responsabilidad a cualquier ciudadano integrado en sociedad.

El fin perseguido en el mandato constitucional se ha ido concretando a lo largo de los años en las normas que han desarrollado el mismo, no exentas de polémica y pocos obstáculos. El aludido desarrollo ha puesto de manifiesto que caben diversos modelos educativos dentro del marco constitucional. Así, como veremos, los principios inspiradores de la LOECE eran en apreciable medida diferentes a los de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), y sin embargo, ambas fueron consideradas, en términos generales, acordes a la Constitución, si bien, también ambas, fueron parcialmente “rectificadas” por el Tribunal Constitucional, porque una y otra contenían excesos, aunque de signo diferente.

En definitiva, dentro de la Constitución caben diversos modelos legislativos de educación, siempre que los mismos consigan un equilibrio suficiente entre los diversos derechos constitucionales en juego.

¹¹⁶ Para ahondar en el contenido de esta fórmula puede verse la obra de Sánchez Ferriz, R., y Jimena Quesada, L., *La enseñanza de los derechos humanos*, Barcelona, Ariel, 1995.

¹¹⁷ Así lo ha sostenido Valdivia, I.G., “Fundamentos filosófico-sociales de la educación”, *Persona y Derecho*, vol. 6 (monográfico sobre libertad de enseñanza y educación), 1979, p. 171: “la educación es en su esencia el proceso cultural que consiste en el desarrollo integral de la personalidad del hombre” y “la acción de educar es permanente. Dura tanto como la vida”.

¹¹⁸ Savater, F., *Ética para Amador*, Barcelona, Ariel, 36ª ed., 2000.

En tal sentido cabe mencionar como hitos que han ido jalonando el sistema educativo post-constitucional, los siguientes:

2.2. La Ley de 1979 sobre conocimiento del ordenamiento constitucional.

Curiosamente, la primera ley educativa de desarrollo constitucional tuvo por objeto, en el reseñado escenario de la democracia militante, dar eficacia al mandato del apartado 2 del art. 27 CE (basado, como hemos tenido ocasión de analizar en el capítulo anterior, en el art. 26.2 DUDH¹¹⁹), antes que a los demás apartados del citado precepto, respecto de los niveles educativos pre-universitarios, mediante la **Ley de 3 de octubre de 1979 sobre conocimiento del ordenamiento constitucional en bachillerato y formación profesional**.

Respecto al mandato que contenía el precepto de la DUDH de donde toma ejemplo la previsión constitucional española, es obligado señalar que dicha concepción se ha visto paulatinamente reforzada en encuentros internacionales como el *Congreso internacional sobre la educación en derechos humanos y en democracia celebrado en Montreal del 8 al 11 de marzo de 1993*, cuya declaración final se pronunció en los siguientes términos “*el proceso educativo debería ser democrático en sí mismo, basado en la participación y concebido de tal manera que permitiera a los individuos y a la sociedad civil mejorar su calidad de vida*”, para continuar el Plan de Acción reforzando la idea de que “*la metodología inherente a la educación relativa a los derechos humanos y a la democracia debe respetar los derechos de la persona a la que se dirige tal enseñanza y ser organizada de manera democrática*”.

¹¹⁹ Como se apuntó, es destacable que esta disposición constitucional introduzca una nota adicional de democraticidad respecto del art. 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que le sirve de modelo, pues, efectivamente, el art. 26.2 DUDH omite cualquier referencia a la democracia, limitándose a establecer que “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad 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”.

En concreto, esta Ley de 3 de octubre de 1979 sobre conocimiento del ordenamiento constitucional en bachillerato y formación profesional surge en la primera legislatura constituida tras la aprobación de la Constitución de 1978, consta de tres artículos, una disposición final, dos derogatorias y una adicional.

La norma disponía la obligatoriedad de la enseñanza en los planes de bachillerato del ordenamiento constitucional en general, y su desarrollo estatutario en las nacionalidades y regiones que tuvieran aprobado en esa fecha sus Estatutos de Autonomía. Se especifica que la disciplina en cuestión entra de lleno en el área social y antropológica y que tenderá a proporcionar a los alumnos una información suficiente de los derechos y libertades que declara la Constitución Española, así como los contenidos en los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por España y que a tenor de lo constitucionalizado en el párrafo segundo del art. 10 CE deben servir de pautas interpretativas en el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales. La misma norma suprime en su disposición derogatoria la antigua "Formación del Espíritu Nacional" que aparecía reglamentada en el art. 24 , letra c) de la Ley 14/ 1970 de 4 de agosto.

En efecto, esta Ley recoge el mandato constitucional de transmitir el conocimiento del ordenamiento constitucional; en particular, expresa su art. 3: *"El contenido de estas enseñanzas se orientará fundamentalmente a proporcionar a los alumnos una información suficiente de los derechos y libertades que integran la Constitución española, así como los contenidos en los Tratados y Convenios internacionales ratificados por España; la organización del poder en el Estado español y su estructura territorial"*. En su disposición final se faculta al Gobierno para adoptar las medidas precisas en orden a la efectividad de lo dispuesto en la mencionada ley, así como para establecer su desarrollo gradual con criterios de racionalidad pedagógica y científica.

Como puede observarse, esta disposición recoge los tres sectores clásicos del acervo constitucional que pueden ser transmitidos, enmarcándose la transmisión de dichos conocimientos en el marco de los programas de las asignaturas de ética o de historia. Este proceder del legislador resultó problemático, por cuanto el contenido a impartir en este caso quedaba diluido en el más amplio contenido de las asignaturas que lo contenían, habiendo sido

más acertada la previsión de una asignatura propia, cuya denominación podría ser “ética y ordenamiento constitucional”, “ética y valores constitucionales”, o, al menos, “ética y derechos humanos”¹²⁰, que de modo concreto abordara estas cuestiones; de tal suerte, también se conseguiría la formación específica del docente encargado de impartirla.

Los datos reales de la aplicación de la Ley de 1979 revelaron un amplio grado de incumplimiento a tenor de la experiencia constatada en los estudiantes que inician la carrera de Derecho de 1979¹²¹, de manera que la posterior LOCE de 2002 ocasionaría, al no enmendar el error de la Ley de 1979, una ocasión perdida para solventar el déficit normativo previo, y para incrementar la calidad educativa de los alumnos.

Esta primera ley postconstitucional y que hacía referencia al conocimiento del propio ámbito diseñado como cultura política vigente por la Norma Suprema, evocaba algunas coordenadas pertenecientes al régimen anterior. Como ejemplo, la Disposición adicional de esta Ley se refería al “profesorado de la extinguida disciplina de *Educación Cívico-Social y Política*” de la Ley 3/1971 de 17 de febrero, y su Disposición derogatoria primera disponía que “queda suprimida la materia denominada *Formación Política, Social y Económica*, incluida en el art. 24 c) de la Ley 14/1970 de 4 de agosto”.

En el ámbito universitario se consolidó durante la época franquista la expresión *Derecho Político* a pesar de haber proliferado diversos textos que se referían a la “Constitución” o al “Derecho Constitucional”, lo que sin duda implicaba una clara neutralización ideológica¹²². Los primeros manuales de *Derecho Constitucional* en el ámbito universitario tras la vigencia de nuestra

¹²⁰ Jimena Quesada, L. “El conocimiento del ordenamiento constitucional: condición necesaria de calidad del sistema educativo”, en *Libro Homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 403.

¹²¹ Véase Sánchez Ferriz, R., Jimena Quesada, L. y Cotino Hueso, L., “Los jóvenes ante los derechos humanos y la democracia (A propósito de una encuesta realizada en la Comunidad Valenciana)”, *Revista de Derecho Político*, nº 46, 1999.

¹²² Cfr. Rubio Llorente, F: “Estudio preliminar” (pág. XII) a la edición española del *Derecho Político* de E. Stein, de 1973.

Constitución no tardarían en aparecer, con dicha denominación¹²³.

El protagonismo constitucional está hoy fuera de toda duda, como explica Blanco Valdés: “[...] hay algo más que anécdota en la circunstancia de que tengamos el Día de la Constitución”¹²⁴. Todo ello sin olvidar la inestimable contribución del Tribunal Constitucional que ha contribuido de forma inigualable al asentamiento de esa cultura constitucional, haciendo partícipes a los ciudadanos de esa cultura jurídica, constitucional, de modo que ha ido convirtiéndose en realidad la misma realidad fáctica de ese fenómeno de interiorización política que supone la vivencia y convivencia con otros en una sociedad democrática como la instaurada por nuestra Constitución. Y esa cultura constitucional que se va asentando va tornándose cultura ciudadana¹²⁵.

El objetivo de formar a los ciudadanos en el orden político, como ya preveía en 1812 el famoso art. 368¹²⁶, si bien es clara la idea de que la cultura de un pueblo no se alcanza por el simple hecho de explicar la Constitución,

¹²³ Sirvan de ejemplo los de Alzaga, .O., *La Constitución española de 1978*, Madrid, Ed. Del Foro, 1978; Aparicio, M.A., *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel, 1980; De Esteban, J., y López Guerra, L., *El régimen constitucional español*, 2 vols., Barcelona, Labor, 1982; Giner, C., *La hora de participar*, Madrid, Marsiega, 1979; González Casanova, J.A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives, 1980; Murillo Ferrol, F., y Ramírez Jiménez, M., *Ordenamiento Constitucional de España*, Madrid, Ed. S.M., 1979; Peces-Barba Martínez, G. *La Constitución española de 1978*, Valencia, Fernando Torres Editor, 1980; Predieri, A., y García de Enterría, E., *La Constitución española de 1978*, Madrid, Cívitas, 1980; Sánchez Agesta, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Ed. Nacional, 1980, y Tamames, R., *Introducción a la Constitución española*, Madrid, Alianza, 1980.

¹²⁴ Blanco Valdés, R., “La teoría y la práctica del Derecho Constitucional. Conversación con el Profesor Pedro Cruz Villalón”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 12-13, 2000-2001, p. 15.

¹²⁵ El profesor Cruz Villalón hace referencia en su trabajo “Constitución y cultura constitucional” (*Revista de Occidente*, nº 211, 1998, pp. 11-22) a que, para el ciudadano de a pie, el adjetivo “constitucional” y sus variantes se revelan cada vez de uso más frecuente, utilizándose comúnmente las expresiones de “inconstitucional”, “inconstitucionalmente”, e incluso “anticonstitucional” y “anticonstitucionalmente” como formas corrientes de calificar conductas contrarias a la Constitución, que han sido aprehendidas por los ciudadanos, ya imbuidos de esa cultura constitucional que se ha ido forjando a lo largo de los años de vigencia de la misma, reflejando la fuerza que la expresión tiene en la vida cotidiana. “El cambio en el lenguaje -indica el autor- en todo caso, anuncia ya un cambio cultural”. En la misma línea, señala el profesor Viver i Pi-Sunyer que los ciudadanos, “*con sabia naturalidad trocaron rápidamente la expresión “no hay derecho” por la de “es inconstitucional”*”: “Veinte años de Constitución y de incipiente constitucionalismo”, *Revista de Occidente*, nº 211, 1998, pp. 23-53.

¹²⁶ Art. 368 CE de 1812: “El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas”.

como hacía referencia la Constitución de Cádiz, “es evidente que la Constitución tiene una cierta función educadora”¹²⁷, que a fin de cuentas facilitará que se forje la “sociedad democrática avanzada” proclamada en el Preámbulo de la propia Carta Magna de 1978.

2.3. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985.

A continuación, se incidió en el contenido del derecho a la educación mediante la **Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)**, que proporcionó un nuevo y decidido impulso al proceso de modernización educativa, declarando la educación como servicio público¹²⁸

¹²⁷ Rubio Llorente, F., “Constitución y Educación”, en el colectivo *Constitución y Economía*, Madrid, Centro de Estudios y Comunicación Económica, SA, 1977, p. 102.

¹²⁸ El Preámbulo de la LODE, en 1985, decía, en referencia a la Ley de 1970, que al concebir ésta la educación como un servicio público “responsabilizaba prioritariamente al Estado de su provisión, no exclusivamente como algo suyo, pero sí prioritariamente, de modo que fuera garantía suya la prestación del mismo”. El texto de la LODE no hizo, en realidad, muchas más apelaciones explícitas a la noción de servicio público, limitándose prácticamente a mencionarla en lo que se refería a la justificación de los conciertos, en lo que era el art. 47, derogado después por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, de 2002.

Sobre la consideración de la educación como servicio público, en sentido funcional y objetivo, esto es, que su prestación llegue a todos en condiciones de igualdad, regularidad y continuidad, pero sin que ello implique la reserva en exclusiva al poder público, pudiendo estar por tanto a cargo de cualquiera que pudiera llevarla a cabo de forma adecuada, puede verse la obra de Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo II*, Madrid, IEP, 3ª ed., 1966, pp. 289 y 290, 366 y 380, y en su 11ª ed. (Madrid, Tecnos, 2002), pp. 382, 437 y 445 y ss; véase asimismo De la Cuétara, J.M., *La actividad de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 134-136, donde propone la noción de servicio público compartido y de modo específico para la enseñanza, con respecto a la cual “el monopolio público resultaría anticonstitucional”. Hay que afirmar, claramente, que cualquier publicación de la educación escolar, sea en todo o en parte, sería abiertamente inconstitucional, porque vulneraría el art. 53.1 CE al lesionar el contenido esencial de las libertades constitucionales.

esencial para la comunidad, que debía hacer que la misma fuera asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales.

Su objetivo era la consecución de una educación básica, obligatoria y gratuita, sin ningún tipo de discriminación. La actividad educativa debe perseguir el pleno desarrollo de la personalidad del alumno, la formación en el respeto y en el ejercicio de la tolerancia y de la tolerancia como principios de convivencia, así como la adquisición de conocimientos, hábitos y técnicas que capaciten para la vida profesional y la participación activa en la sociedad, así como la formación para la paz y la cooperación¹²⁹. No obstante, su puesta en práctica quedó lejos de la consecución del objetivo perseguido y designado por la Constitución.

En cuanto a la libertad de enseñanza, esta Ley aprueba la existencia de una doble red de puestos escolares, públicos y privados, estableciéndose un régimen de conciertos al que se pueden acoger centros de titularidad privada para ser financiados por fondos públicos. En esta línea, dicha Ley vino a distinguir entre centros de titularidad pública o centros públicos, centros de titularidad privada que funcionaban en régimen de mercado, y centros de titularidad privada sostenidos con fondos públicos denominados centros concertados.

La cuestión de si la educación es o no un servicio público se convirtió nuevamente en tema de discusión con motivo de la elaboración de la Ley Orgánica de Educación de 2006. El texto finalmente aprobado y ahora vigente acabó por limitarse a afirmar, en su art. 108.4, que, “la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de los centros públicos y privados concertados”. El Preámbulo explica que “el servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales. El servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza”.

¹²⁹ Si el apartado d) del art. 2 LODE se refiere al fin de la actividad educativa como “la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales”, anteriormente el apartado b) consagra la finalidad de “formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de la convivencia”, para, añade el apartado f), “la preparación para participar activamente en la vida social y cultural”.

2.4. La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990.

Cinco años después se aprobó la **Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, (LOGSE)**. Esta Ley estableció en diez años el periodo de obligatoriedad escolar, con lo que se consiguió que todos los jóvenes españoles entre los seis y los dieciséis años asistiesen a los centros educativos, y que muchos de ellos comenzasen antes su escolarización y la prolongasen después, acortando una distancia muy importante respecto de los países de la Unión Europea, en la que España se había integrado en 1986.

Su discurso se centró en la “*educación en valores*”, ante la necesidad de recomponer las funciones educativas de la escuela ocasionada por la merma progresiva de otras instancias educativas como la propia familia, con la intención de transferir parte de esas funciones a los centros educativos. Tal intento creemos que fracasó, en la medida en que no se articularon sólidas e inescindibles relaciones de colaboración entre los espacios social y escolar, al limitarse a transferir las responsabilidades educativas a los centros escolares sin tener en cuenta un axioma fundamental: la escuela no es el único contexto de educación ni su profesorado el único agente, ya que la familia, también los medios de comunicación, desempeñan asimismo un importante papel educativo, de manera que la colaboración de todos ellos se hace imprescindible.

La LOGSE vino a favorecer un amplio ejercicio de competencias en materia de educación por parte de las Comunidades Autónomas, reforzándose también con ella la diversidad e identidad cultural, lingüística y educativa de cada Comunidad, dando oportunidad desde el sistema al bilingüismo y a la inclusión de materias propias de cada territorio.

Por último, es destacable de esta Ley su interés por la Educación de las Personas Adultas, así como también abordaba la compensación de desigualdades en educación desde la normalización e integración social, introduciéndose el concepto de “necesidades educativas especiales”.

2.5. Los últimos avatares legislativos sobre participación y calidad educativas.

Otro lustro más tarde se adoptó la **Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes**. La misma tuvo como propósito desarrollar y modificar algunas de las disposiciones establecidas en la LOGSE orientadas a la mejora de la calidad del sistema educativo.

En este primer panorama vino a irrumpir, con una vocación más general o exhaustiva, la **Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)**. Esta norma incorporó la calificación de educación como *servicio de interés público* (art. 75), de la que la LOE veremos prescinde, para volver a la de *servicio público*, aunque con la importante aclaración sobre su identificación como un servicio esencial, pero no publicado, que hemos comentado anteriormente.

La misma contenía, en su art. 2.1 b), unas exigencias similares a las de la Ley de 1979, al establecer que todos los alumnos de los niveles preuniversitarios *“tienen el derecho y el deber de conocer la Constitución española y el respectivo Estatuto de Autonomía, con el fin de formarse en los valores y principios reconocidos en ellos y en los Tratados y Acuerdos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por España”*. Por consiguiente, la LOCE había de interpretarse a la luz del precedente de la Ley de 1979, con la que debía interpretarse conjuntamente, previendo la impartición de los contenidos en las asignaturas de ética o historia, ambas consideradas como obligatorias en la organización de la educación secundaria obligatoria, según el art. 23 de la propia LOCE.

Por añadidura, la previsión de la asignatura “Sociedad, Cultura y Religión” en el art. 23.1 LOCE, en el ámbito de la Educación Secundaria Obligatoria, parecía, a todas luces, una opción deseable y justificada, por la creciente realidad multicultural de España, más que visible ya en aquel momento, así como por las recientes preocupaciones de la comunidad internacional en la materia, que recordaban que la Declaración Universal de Derechos Humanos está catalogada como un auténtico código de conducta internacional. Sirva la

referencia del art. 10.2 CE, de modo que una asignatura sobre “ética” hubiese parecido más adecuada para acoger en su programa la enseñanza de los valores constitucionales.

Como mecanismo para controlar si los contenidos de la asignatura eran suficientes y acordes a la previsión constitucional, hubiese servido la supervisión previa, que no censura, de los libros de texto y demás materiales curriculares, pues no se debe olvidar que el ejercicio de la libertad académica, como parte de la libertad de expresión en las aulas, está sometida a limitaciones, deberes y responsabilidades (art. 20.4 CE y art. 10.2 CEDH).

Así pues, resulta llamativo que no se hiciera mención en la LOCE a ninguna asignatura que, de forma específica y autónoma, se ocupara de proporcionar estos contenidos obligatorios, que, recordemos, establecía como derecho y deber de los alumnos, y que al menos versara, si no sobre el ordenamiento constitucional, sí sobre el contenido de los derechos humanos.

De lo que no cabe duda y hay que insistir en ello, es que los valores constitucionales, junto a los derechos y deberes fundamentales, constituyen un todo como materia transversal a tener en cuenta por los profesionales docentes en todos los ciclos formativos, pero sobre todo en los escalones iniciales. En los primeros años de conocimiento el aprendizaje implicaría una *educación* (noción subjetiva) en valores, mientras que en las sucesivas etapas comportaría, además, una *enseñanza* (noción objetiva) de las instituciones básicas del Estado y de la organización territorial. Se criticó de esta Ley su técnica defectuosa y los problemas de inseguridad jurídica que generó por cuanto sólo derogaba parcialmente las normas anteriores, la LODE y la LOGSE.

En general y referido a todas las normas que han ido desarrollando el art. 27.2 CE, si el precepto parece, a simple vista, dirigido eminentemente a los ámbitos de educación formal, no debe olvidarse que el conocimiento del ordenamiento constitucional es extensible asimismo a los ámbitos de educación no formal: sirva de ejemplo el mandato dirigido a los poderes públicos de fomentar y tutelar el acceso a la cultura, a la que todos tenemos derecho según el art. 44.1 CE, precepto que, desde ese punto de vista, es más amplio que el 27.2 CE. De ese modo, no sólo la escuela, sino también la familia, los partidos políticos, los medios de comunicación, están llamados a

colaborar en la educación en democracia y derechos humanos y, por consecuencia, al ordenamiento constitucional. Así pues, la transmisión democrática de conocimientos comporta algo más que el enseñar el ordenamiento constitucional con una actitud pedagógica; va más allá, extendiéndose al deber hacer partícipes a todos del contenido de ese ordenamiento, a niños¹³⁰ y a adultos¹³¹, utilizando los más variados métodos pedagógicos disponibles.

Finalmente puso cierre al círculo legislativo educativo en este sentido la **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)**. La misma será analizada, especialmente, por la relevancia y la novedad de la asignatura de nueva implantación que dispuso, *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, la vigente en la materia hasta la aprobación de la **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)**.

Tal como se ha indicado anteriormente, es clara la reseña que en muchos de los documentos y normas sobre derechos humanos en la esfera internacional se incide en la exigencia a los gobiernos para que eduquen en el sentido más amplio a todos los ciudadanos, incluidos los niños y los jóvenes¹³². En este sentido, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, ha supuesto una oportunidad en España para incorporar tales recomendaciones de la comunidad internacional. Ya desde los primeros trabajos preparatorios en 2004, en otoño de ese año se publicó por el Ministerio un documento, *“Una*

¹³⁰ Resulta interesante la propuesta del cuaderno *ABC. La enseñanza de los derechos humanos. Ejercicios prácticos parara escuelas primarias y secundarias*. Nueva York, Naciones Unidas, 1989.

¹³¹ No menos interesantes resultan otros libros que invitan a explicar determinados valores constitucionales (en este caso la igualdad y la no discriminación por razón de raza) en el ámbito familiar, con explicaciones de mayores a menores e intercambio de ideas entre ellos. Como ejemplo entrañable sirva el libro de Ben Jelloun, T., *El racisme explicat a la meva filla*, Barcelona, Editorial Empúries (trad. Ernest Folch), 2001, sobre las razones que originan una guerra y lo que ello puede tener que ver con el color de la piel de las personas, más allá de las cuestiones económicas, y por referencia, fundamentalmente, a la supuesta superioridad de un grupo humano sobre otro por este motivo. La conclusión es que se pueden superar determinados razonamientos y equívocos mediante la educación.

¹³² Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 26.2; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, arts. 28 y 29; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, art. 13; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, art. 10; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1969, art. 7; Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1954, art. 2; Declaración y Programa de Acción de Viena, parte I, párrafo 33.

educación de calidad para todos y entre todos”, que perseguía abrir un proceso de participación sobre la reforma que se iba a llevar a cabo, convocando a tales efectos a todas las instituciones educativas (profesores, centros docentes, alumnado y familias, agentes sociales diversos).

Desde ese momento, decimos, se planteó la conveniencia y aún más, la exigencia normativa que imponía la comunidad internacional de la que nuestro país forma parte, de una nueva área educativa, la que finalmente se definiría como *“Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos”*, como materia curricular nueva a introducir en el sistema educativo español.

El encontrado debate que desde esos primeros momentos surgió en torno a la configuración de la asignatura, en su propia denominación, y sobre todo en la de sus contenidos, ha sido la constante de estos últimos años, desde que se conoció el anteproyecto de la ley, presentado por la Ministra de Educación y Ciencia a la sazón a la Conferencia Sectorial de Educación el 30 de marzo de 2005, durante la discusión del proyecto en el Parlamento y más aún cuando, aprobada formalmente por éste, llegó el momento de su puesta en funcionamiento.

El análisis de todo lo que supuso el establecimiento de los contenidos y la finalidad de la tan traída y tan llevada asignatura serán objeto de desarrollo en el siguiente capítulo del trabajo. Trataremos de exponer los cimientos de la propia LOE, sus principios, fines, métodos y medios, y en general el espíritu que la informa. Tal vez con ello se consiga apaciguar los ánimos de aquellos sectores de la sociedad que aún consideran tan pernicioso la previsión de una asignatura de denominación como la mencionada y que, como veremos, no ha de suponer recelo alguno, sino más bien satisfacción por todo lo que implica de cara a la educación de los jóvenes.

Se trata de formar mejores ciudadanos que conozcan, valoren, y hagan suyos, en definitiva, los principios de convivencia que inspiran tal régimen político en el deseo que se conviertan en dignos continuadores del mismo, pues transmitir sus instituciones y formas de organización no asegura su pervivencia y la integridad de su esencia; antes bien, se trata de capacitar al sistema educativo en el empeño ineludible de hacer entender a las nuevas generaciones que *“la democracia es una práctica, se inspira en valores que se pueden transmitir, pero que es esencialmente un modo de acción, y en este*

*sentido se justifica en su propia aplicación, se la legitima utilizándola*¹³³.

¹³³ Palabras de Federico Mayor Zaragoza: el texto encabeza la obra *Cultura democrática: un desafío para las escuelas*, París, publicado por la UNESCO, 1995. En dicha obra pone de manifiesto Meyer-Bisch, P. (Dir.), en su p. 11, lo siguiente: “la cuestión de la cultura democrática en la escuela es siempre la misma, de la enseñanza preescolar a la Universidad, pasando por las instituciones de formación permanente. Desde la escuela de párvulos, se plantean todos los grandes problemas con sus dos dimensiones de proximidad y globalización: la ciudadanía en lo cercano y en lo lejano. Ante los problemas de apertura hacia el prójimo, la convivencia, lo intercultural, la sociedad de masas, el aprendizaje del debate y la sensibilización acerca del medio ambiente, el niño se halla confrontado con su vecino y con la institución en la que vive, así como con los seres humanos en general y con las grandes instituciones del mundo”.

CAPÍTULO CUARTO. GERMEN Y NECESIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL (SEGUNDA PARTE): LA REGULACIÓN Y EL DEBATE EN TORNO A LA ASIGNATURA. SU DEROGACIÓN POR LA LEY ORGÁNICA DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE).

I. La elaboración de la Ley Orgánica de Educación 2/2006 (LOE). Origen y razón de ser de la asignatura.

1. La educación para la ciudadanía como exigencia europea.

A partir de 1990 se ha venido produciendo una proliferación de leyes educativas y de sus correspondientes desarrollos reglamentarios, que han ido derogando parcialmente las anteriores, provocando una falta de claridad en cuanto a las normas aplicables en detrimento del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. Los distintos Gobiernos han impulsado la aprobación de sucesivas leyes para desarrollar cada uno su modelo educativo: no ha sido posible mantener el consenso constitucional que se alcanzó finalmente con la redacción del art. 27 CE y que exigía, más que en otros casos, un desarrollo legislativo consensuado; antes bien, el desarrollo legislativo en materia educativa se ha caracterizado por un considerable enfrentamiento político.

Recientemente, con motivo de la aprobación de **la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre de la mejora de la calidad educativa** (en adelante LOMCE), se produjo, seguramente de manera pendular y transitoria, un cierre al círculo legislativo educativo existente en ese momento reflejado en la **Ley**

Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE). La misma será analizada, especialmente, por la relevancia y la novedad de la asignatura que preveía, *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, por ser, a día de hoy, a pesar de la falta de vigencia ya actual, la más novedosa en la materia.

Tal como se ha indicado anteriormente, es claro el énfasis que en muchos de los documentos y normas sobre derechos humanos en la esfera internacional se pone en cuanto a la exigencia a los Gobiernos para que eduquen en el sentido más amplio a todos los ciudadanos, incluidos los niños y los jóvenes¹³⁴.

Desde la última década, hemos venido asistiendo a un creciente interés, tanto desde la teoría ética como desde la configuración de las políticas educativas a nivel europeo principalmente, por la educación para la ciudadanía, en respuesta a la necesidad de contribuir a formar ciudadanos más competentes desde el punto de vista cívico y comprometidos en las distintas responsabilidades colectivas mediante el fomento de la participación activa en el ámbito público de la sociedad, en un intento de conciliar el pluralismo y la creciente multiculturalidad cada vez más presentes en la sociedad actual. La democracia exige la adhesión activa de los ciudadanos a los valores que la soportan, pues son las virtudes cívicas de los componentes de la sociedad las que le dan sustento y, a la larga, la hacen sostenible.

Eurydice, organismo de información educativa de la Unión Europea, realizó en el año 2005 un estudio específico sobre cómo se enseñaba la ciudadanía en los distintos países miembros¹³⁵, en los que se encuentran

¹³⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 26.2; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, arts. 28 y 29; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, art. 13; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, art. 10; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1969, art. 7; Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1954, art. 2; Declaración y Programa de Acción de Viena, parte I, párrafo 33.

¹³⁵ Este estudio, *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*, solicitado por la presidencia holandesa del Consejo de la Unión Europea durante su mandato de julio a diciembre de 2004, tuvo entre sus objetivos, iniciar un debate entre los ciudadanos y los gobiernos sobre los valores comunes europeos y cómo éstos podían contribuir a la consecución de la integración y cooperación europeas. En este sentido, se prestó especial atención a la “contribución de la educación a la cohesión social a través de actividades dirigidas a promover la ciudadanía activa”. El análisis comparado, disponible en Internet (www.eurydice.org), se basa en las descripciones formuladas por la Unidades nacionales de Eurydice, que han sido incorporadas por cada país a una “Guía de contenido” que preparó la

realidades distintas, puesto que no todos tienen una asignatura independiente (así, Noruega o Suecia configuran la materia incluida dentro de otras), otros la ofrecen sólo en niveles educativos superiores, como el bachillerato o el equivalente a la formación profesional (es el caso de Italia o Austria), otras en todas las etapas (Grecia) y bastantes de ellas como temática transversal que compete conjuntamente a todo el currículo (normalmente esto ocurre en los niveles educativos inferiores, es el caso de Francia, Italia, Inglaterra, Austria o Dinamarca). En general, tampoco el escenario es el mejor de los posibles: pocas horas lectivas, una o dos a la semana y con profesores que normalmente no son especialistas.

La asignatura en nuestro país tuvo su origen, como ya se ha explicado anteriormente, en la preocupación por promover una ciudadanía democrática, en consonancia con las directrices marcadas por distintos organismos internacionales. La *Recomendación (2002)¹² del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática, de fecha 16 de octubre de 2002*, venía a señalar que la educación para la ciudadanía democrática es esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa que contribuye a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia. Y, en definitiva, de nuestra propia Constitución que fija la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores en que debe sustentarse la convivencia social, otorgando el art. 27.2 a la educación la misión de lograr el pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos en el respeto de esos principios de convivencia democrática y los derechos y libertades fundamentales.

El eje que vertebra el currículo en esta materia está, pues, constituido por esa doble exigencia, la propia derivada de la Constitución y la que surge de los organismos internacionales de los que España forma parte.

Los distintos países europeos no han desoído las recomendaciones del

Unidad europea de Eurydice, que incluía pautas y definiciones comunes, con el fin de garantizar que las descripciones nacionales se elaborasen siguiendo una estructura común para facilitar la posterior comparación de la información aportada por los países. Se justificaba en los siguientes términos: *“En los últimos años, el fomento de la cohesión social y de una mayor participación activa de los ciudadanos en la vida política y social se ha convertido en un tema clave en todos los países europeos. Se ve a la educación para la ciudadanía como un medio de hacer frente a los desafíos de siglo XXI”*.

Consejo de Europa en la materia que nos ocupa, como ya se ha indicado, dedicándole creciente atención en sus orientaciones, y en ese sentido tampoco han podido eludir la responsabilidad impuesta desde los organismos internacionales de transmitir a sus jóvenes los valores cívicos, democráticos y plurales compartidos por la sociedad.

Bajo distintas denominaciones y modelos, existe desde hace años un tipo de materia que aborda los distintos temas de nuestra nueva área de conocimiento. Bélgica, Suecia, Italia y Alemania la tratan de forma transversal, Francia e Inglaterra como materia específica: en todo caso, es un tema al que las instancias educativas prestan mucha importancia.

2005, Año Europeo de la Ciudadanía, se celebró, impulsado por el Consejo de Europa y bajo su auspicio, como tal, mediante la convocatoria en muchos países de encuentros, seminarios y distintas actividades sobre la materia¹³⁶. También desde la Unión Europea¹³⁷, que se enfrenta a una serie de problemas comunes como la cohesión social, la inmigración, el pluralismo religioso y moral, etc., se hace necesario el apoyo en el sistema educativo para crear una convivencia cívica democrática que colabore en la prevención de

¹³⁶ Los objetivos fundamentales adoptados por los Estados miembros en esta convocatoria fueron los siguientes: 1. Elevar la conciencia de cómo la educación pueda contribuir a desarrollar la ciudadanía democrática y la participación, promover la cohesión social y el entendimiento intercultural, el respeto de la diversidad y de los derechos humanos. 2. Fortalecer la capacidad de los Estados miembros para hacer de la educación para la ciudadanía democrática un objetivo prioritario de la política educativa, con reformas pertinentes en todos los niveles del sistema. 3. Proporcionar a los Estados miembros un marco de referencia y herramientas para promover la ciudadanía democrática, tanto en la educación formal como en la no formal a lo largo de toda la vida.

La materia prevista concierne, en palabras de la propia institución *“al conjunto de prácticas y actividades diseñadas para ayudar a todas las personas, niños, jóvenes y adultos, a estar mejor equipados para participar activamente en la vida democrática, asumiendo y ejercitando sus derechos y responsabilidades en la sociedad”*.

En el programa adoptado por el propio Consejo de Europa para el trienio 2006-2009, que llevaba por título *“Aprender y vivir la democracia para todos”* se contemplaban como líneas de acción el desarrollo y aplicación de políticas de educación para la ciudadanía y la inclusión social, el gobierno democrático de las instituciones educativas, así como nuevas funciones y competencias de los profesores y otros profesionales de la educación para una ciudadanía democrática y los derechos humanos.

¹³⁷ La nueva agenda social de la Unión Europea para el año 2010, a partir de la reunión de Lisboa, contemplaba entre sus objetivos estratégicos el ejercicio activo de la ciudadanía, con la cohesión e inclusión social de todos los ciudadanos. Se pretende al respecto: *“velar para que entre la comunidad escolar se promueva realmente el aprendizaje de los valores democráticos y la participación democrática con el fin de preparar a los individuos a la ciudadanía activa”*. En similares términos se pronunció anteriormente, en 2004, la Conferencia internacional de Educación, titulada *“Una educación de calidad para todos los jóvenes: desafíos, tendencias y prioridades”*, declarando *“la educación para una ciudadanía activa y responsable como una prioridad para mejorar la educación de los jóvenes”*.

determinados conflictos en el seno de las sociedades. La preparación de una ciudadanía activa y la adquisición de unas competencias sociales y cívicas venían recogidas en la *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2011 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*. En ella se pone el acento en la identidad política, jurídica y ética de los sistemas democráticos europeos. La participación en la vida democrática del centro escolar, la educación en el respeto a la diversidad sexual, cultural, moral y religiosa de todos los alumnos son elementos que exigen una educación cívica, ya sea de una manera transversal o como área específica. Sobre el enfoque de uno u otro tipo volveremos más adelante.

Estos son los retos teóricos y prácticos a los que se enfrenta la Educación para la Ciudadanía en España y en toda Europa. Tienen razón quienes indican que los valores cívicos y las condiciones democráticas no se deben aprender sólo como una teoría sino que son, sobre todo, una práctica, un saber hacer, un saber vivir, y también es muy importante que existan profesores especialistas que reflexionen específicamente sobre estos temas y que formen e informen adecuadamente a los niños y adolescentes en el plano teórico sobre los fundamentos de la democracia y el civismo. Para actuar democráticamente es muy oportuno conocer los elementos teóricos, históricos y sociales que han contribuido a la construcción de la democracia en España y en el mundo, porque la conducta democrática no es espontánea e irreflexiva, no es innata en el individuo, sino que los valores y prácticas democráticas necesitan de un aprendizaje en el ámbito familiar y escolar para que el ejercicio de la ciudadanía sea consciente y maduro.

En tal sentido, subrayamos la necesidad de una acción conjunta en el ámbito del centro escolar y en el seno de la propia comunidad (familias, municipios, etc.) configurando de ese modo un proyecto educativo ampliado, articulado sobre esos dos pilares fundamentales, escuela y comunidad.

La asignatura se proponía que los ciudadanos futuros aprendan a convivir en una sociedad plural y globalizada como la que nos ha tocado vivir, profundizando para ello en los principios de la ética personal y social, por lo que abarca aspectos tan diversos como la educación afectivo-emocional, el parámetro de los derechos humanos como referente universal de la conducta humana, los métodos de superación de conflictos, la igualdad de género, y la

tolerancia y la aceptación de los que son distintos a uno mismo, la diversidad cultural, etc. La reciente crisis de los refugiados en Europa, derivada de conflictos como el de Siria, pone de manifiesto la necesidad de incidir en nuestro enfoque.

Lejos de establecer unos contenidos cerrados en los distintos capítulos en que se desarrollaba la materia, el legislador quiso, también por respeto a la autonomía de los centros, igualmente garantizada por nuestro sistema legal como se ha explicado ya, optar por una configuración abierta de la misma. De ahí se desprende que los libros de texto dedicaran muy distintas visiones y extensión a unas y otras cuestiones, dejando así paso a la autonomía, de los centros y de los propios alumnos para analizar, valorar y decidir un pensamiento y proyecto de vida propio, buscando espacios en los que lo fundamental sea lograr la participación, la aceptación de la pluralidad y la valoración de la diversidad, por encima de una pretensión unívoca en cuanto a la configuración de los propios contenidos a impartir. De ahí, de esa amplitud, surgiera acaso tanta polémica, sin perjuicio –adicionalmente– de las libertades de pensamiento y expresión asociadas a los derechos de autor.

En el sentido explicado anteriormente, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, ha supuesto una oportunidad en España para incorporar las recomendaciones de la comunidad internacional mencionadas más arriba. Ya desde los primeros trabajos preparatorios en 2004, en otoño de ese año se publicó por el Ministerio un documento, *“Una educación de calidad para todos y entre todos”*, que perseguía abrir un proceso de participación sobre la reforma que se iba a llevar a cabo, convocando a tales efectos a todas las instituciones educativas (profesores, centros docentes, alumnado y familias, agentes sociales diversos). Desde ese momento, decimos, se planteó la conveniencia y aún más, la exigencia normativa que imponía la comunidad internacional de la que nuestro país forma parte, de una nueva área educativa, la que finalmente se definiría como *“Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos”*, como materia curricular nueva a introducir en el sistema educativo español.

El encontrado debate que desde esos primeros momentos surgió en torno a la configuración de la asignatura, en su propia denominación, y sobre todo en la de sus contenidos, ha sido la constante de estos últimos años, desde que se conoció el anteproyecto de la ley, presentado por la Ministra de Educación y

Ciencia a la sazón a la Conferencia Sectorial de Educación el 30 de marzo de 2005, durante la discusión del proyecto en el Parlamento y más aún cuando, aprobada formalmente por éste, llegó el momento de su puesta en funcionamiento. El análisis de todo lo que supuso el establecimiento de los contenidos y la finalidad de la tan traída y tan llevada asignatura fue el centro de atención de toda la comunidad educativa implicada.

En nuestro país, los que se muestran a favor de la impartición de una asignatura como la mencionada defienden el hecho de que Europa ha recomendado impartir estas enseñanzas, ya sea como asignatura propia, como se optó en la ya derogada LOE, o bien, incorporadas a otras materias. Los que se muestran contrarios indican que los países de nuestro entorno han venido enseñando las Constituciones propias y las Declaraciones de derechos sin entrar a cuestiones de índole moral.

En definitiva, la asignatura Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos no era un invento circunstancial con el oculto designio de adoctrinar a los ciudadanos de mañana, sino una materia que se ha impuesto en casi todos los países europeos como parte relevante del sistema educativo, con el fin de que la educación sea el instrumento para lograr una ciudadanía formada en y para la defensa de los derechos humanos y, en definitiva, orientada, según define el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, a *“contribuir a forjar una cultura de derechos humanos”*¹³⁸.

Lo cierto, al analizar la situación en otros países más o menos cercanos a nuestra historia y trayectoria política-social, es que, efectivamente, varía el modo de acercarse, al menos sobre el papel, a los temas espinosos que en el nuestro dieron lugar a la polémica: dependiendo del país¹³⁹, y de su historia

¹³⁸ Ya en 2005 cinco países europeos tenían establecida una asignatura muy similar, como obligatoria, en la fase de educación primaria (Bélgica, Estonia, Suecia, Rumanía y Grecia), así como veinte más la incluyen en los currículos de secundaria, (entre ellos, Francia, Italia, Austria, Polonia, Inglaterra o Portugal).

¹³⁹ Resulta ejemplar el caso de Inglaterra donde se instauró la asignatura tras un acuerdo entre partidos, asesorados por un comité de especialistas y un informe que fue presentado por éstos a la propia Cámara de los Comunes, en septiembre de 1998. Empieza así: *“Advertimos unánimemente a la Secretaría de Estado de que la enseñanza de la ciudadanía y la democracia, construida en un sentido amplio que definiremos, es algo tan importante para las escuelas y la vida de la nación que tiene que haber una exigencias legislativa a los colegios para que aseguren que forma parte de la capacitación de todos los alumnos”*. La reforma llevada a cabo en el seno del sistema educativo inglés, en 1998, incluía para el curso 2002-2003 una asignatura obligatoria en la enseñanza secundaria, entre los once y los dieciséis años, llamada *Ciudadanía*, con tres grandes temas que se refieren a la responsabilidad social y

social en última instancia, se habla de los distintos tipos de familia, incluyendo la formada por personas del mismo sexo, como en el caso de Finlandia o Suecia, o no se habla simplemente de ello, como en Polonia, por entender que se trata de una cuestión que excede lo oportuno en una asignatura destinada a formar a niños y jóvenes en materias que se consideran en esos casos, por los respectivos legisladores, limitadas en su explicación en el seno de la propia familia, de la educación o parecer dispensado por los padres, o dejan esas cuestiones “morales” para una asignatura en la que se mezclan religión y ética, como en Noruega, un país donde no hay separación entre Iglesia y Estado.

2. El nuevo enfoque educativo introducido mediante la LOE de 2006. Aproximación al contenido.

Al hilo de lo anterior y como veremos en varios ejemplos expuestos a continuación, cabe comprobar que paulatinamente según los países y sus tradiciones culturales, asignaturas similares (la propia existencia de las mismas dentro de los respectivos planes de estudio), si acaso sí se han debatido, con más o menos traslación a la opinión pública y los medios de comunicación, los contenidos que se consideraban necesarios, convenientes, o de otro modo, improcedentes.

Por el momento trataremos de exponer los cimientos de la propia LOE, sus principios, fines, métodos y medios, y en general el espíritu que la informaba. Tal vez con ello se consiga apaciguar los ánimos de aquellos sectores de la sociedad que consideran tan perniciosa la previsión de una

moral, a la implicación con la comunidad y a la alfabetización política. Es inevitable conectar este último aspecto con el desapego de las generaciones jóvenes por la política, lo que también actúa en detrimento del funcionamiento adecuado y correcto de la democracia, que es sobre todo un sistema de participación y de compromisos: es necesario en este sentido analizar los motivos de ese distanciamiento y desapego, considerando que es posible que la materia objeto de estudio sirva, al mismo tiempo, para que los alumnos conozcan los valores constitucionales, sus derechos y deberes y el funcionamiento de las instituciones del Estado y la democracia así como para, en el plano práctico, contribuya a debatir críticamente sobre todo eso, para lograr una adhesión y respeto por las normas de una convivencia igual en paz y en libertad, para, al final, comprometerse de una forma activa en la resolución de los conflictos que se plantean en las sociedades actuales. Los informes de seguimiento que se han hecho en Inglaterra resaltan el aspecto positivo que ha supuesto la impartición de la asignatura, efectos de influencia práctica en las actitudes, valores y comportamientos de los alumnos, en el sentido de hacerlas “más democráticas”.

asignatura de nueva denominación como la mencionada y que, como veremos, no ha de suponer recelo alguno sino más bien satisfacción por todo lo que implica de cara a la educación de los jóvenes.

Ahora bien, y queremos dejar claro nuestro planteamiento desde este momento, todo depende de cómo se configure la asignatura, de los contenidos explicitados en el Decreto que la desarrolló y, sobre todo, del margen de maniobra en la explicación de los mismos que se conceda a los docentes, ligado todo ello a la libertad de cátedra, y a la absolutamente necesaria formación específica del profesorado en la materia, no tanto en cuanto a la transmisión de los contenidos, los conocimientos en sí, sino en todo lo que de vida implican los mismos, los valores y las perspectivas filosóficas desde los que se quieran hacer valer los primeros; eso sí, evitando en todo caso el adoctrinamiento y la exposición de los propios puntos de vista de los docentes sobre la asignatura misma.

En efecto, éste es uno de los mayores peligros que se plantea, sobre todo en los niveles educativos de menor edad donde tan moldeable es la formación de la propia conciencia. Desde este mismo instante decimos que nos parece satisfactoria la introducción de una asignatura de este tipo, pero siempre y cuando con ella se impartan contenidos que no vayan más allá del pretendido desarrollo de la personalidad que la Constitución prevé como objetivo de la educación, en el respeto a los derechos y las libertades públicas.

Con semejante planteamiento, la LOE se estructuraba en un título preliminar, ocho títulos, treinta y una disposiciones adicionales, dieciocho transitorias, una derogatoria y ocho disposiciones finales.

El Título Preliminar comenzaba con un capítulo dedicado a los principios y los fines de la educación, que constituyen los elementos centrales alrededor de los cuales debe organizarse el conjunto del sistema educativo. En lugar destacado aparece formulado el principio fundamental de la calidad de la educación, impartida en condiciones de equidad y con la garantía de la igualdad de oportunidades. Otros de los elementos que inspiraban la norma eran la motivación, la consideración de la función docente como factor esencial de la calidad de la misma, y la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, CCAA), en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas. El complemento necesario para lograr todo ello lo

constituía la participación de la comunidad educativa y el propio esfuerzo que debían realizar el alumnado, las familias, el profesorado, los centros, las Administraciones, las instituciones y la sociedad en su conjunto.

Se concebía la educación como un aprendizaje permanente. Es tal la importancia que se concedía a este aspecto que la Ley dedicaba un capítulo específico al mismo, organizando las enseñanzas por etapas, que abarcan desde la **educación infantil**, recuperada como etapa única, (desde el propio nacimiento hasta los seis años), y que estaba organizada en dos ciclos que respondían a una intencionalidad educativa, debiendo contar los centros, desde el primer ciclo, con una propuesta pedagógica específica, no necesariamente escolar, para fomentar, ya en el segundo ciclo, de tres a seis años, una primera aproximación a la lecto-escritura, a las habilidades lógico-matemáticas y a una lengua extranjera entre otras, instando a las autoridades educativas a hacer posible la gratuidad del sistema en el segundo ciclo de esta etapa¹⁴⁰.

La educación básica, de carácter obligatorio¹⁴¹ y gratuito, se estructuraba en diez cursos (entre los seis y los dieciséis años¹⁴²), comprendiendo la **educación primaria** y la secundaria obligatoria. En la primaria, que comprendía seis cursos académicos (a cursarse generalmente entre los seis y los doce años), se ponía el énfasis en la atención a la diversidad del alumnado y en la prevención de las dificultades del aprendizaje, para proporcionar a cada uno una educación adecuada a sus características y necesidades. La

¹⁴⁰ Por lo que luego de expondrá sobre los valores y capacidades a desarrollar en los niños, desde edades tempranas, sirva como ejemplo la inicial previsión de la LOE, art. 13.e) que establece como objetivo de la etapa de educación infantil, entre otros, el desarrollar capacidades que les permitan “*relacionarse con los demás y adquirir progresivamente pautas elementales de convivencia y relación social, así como ejercitarse en la resolución pacífica de conflictos*”. Como métodos de trabajo se recogen la experiencia, las actividades y el juego, que se aplicarán en un “*ambiente de afecto y confianza, para potenciar su autoestima e integración social*” (art. 14.6 LOE).

¹⁴¹ La escolaridad obligatoria debería asegurar la adquisición del currículum común, básico o indispensable, que abra puertas a la formación y al aprendizaje sucesivo, al desarrollo y la participación de los ciudadanos en las distintas esferas de la vida personal y social y además tiene un valor instrumental: habilita, provee recursos y capacidades para el acceso y la participación responsable en todos los demás derechos civiles, sociales, políticos y económicos (Escudero, J.M., “Valores institucionales de la escuela pública: ideales que hay que precisar y políticas a realizar”, en Escudero, J.M., y otros, *Sistema educativo y democracia: alternativas para un sistema escolar democrático*, Barcelona, Octaedro, 2005. Una reformulación, en ese sentido, de la comprehensividad debe conducir a cómo garantizar a toda la población ese bagaje indispensable para ser un ciudadano activo e integrado.

¹⁴² “*No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en las condiciones establecidas en la presente Ley*” (art. 4.2 LOE).

secundaria obligatoria (que se cursaría generalmente entre los doce y los dieciséis años), debía combinar el principio de una educación común con la atención a la diversidad del alumnado, de manera flexible, permitiendo a los centros la adopción de medidas organizativas adecuadas a las características de sus alumnos, en uso de su autonomía pedagógica.

Al término de la educación obligatoria se abrían dos nuevas etapas, el segundo ciclo de la educación secundaria, que se denominaba **bachillerato** y que se componía de dos cursos o la **formación profesional de grado medio**, que tenía la finalidad de preparar al alumnado para el desempeño cualificado de las diversas profesiones¹⁴³. Por último, la educación de grado superior se componía de la **enseñanza universitaria**, a la que se accedía tras la superación de una prueba homologada y única a la que podían acceder quienes estuvieran en posesión del título de Bachiller, las enseñanzas artísticas y deportivas superiores y la formación profesional de grado superior. El esquema sería el siguiente:

1. *Educación infantil: voluntaria (de tres a seis años)*
2. *Educación básica obligatoria (de seis a dieciséis años)*
 - *Primaria (de seis a doce años)*
 - *Secundaria (de doce a dieciséis años)*
3. *Bachillerato*
4. *Educación profesional de grado medio.*
5. *Enseñanza universitaria.*

El último eslabón de la organización de las enseñanzas estaba dedicado a la formación a distancia, prevista para quien no puede asistir de modo regular a los centros docentes. Finalmente, cabe señalar la referencia de la LOE a las enseñanzas de idiomas, que serían organizadas por las escuelas oficiales de idiomas y se adecuarían a los niveles recomendados por el Consejo de Europa; las enseñanzas deportivas, que por primera vez se regulaban en una Ley de educación, y la especial atención que dedicaba la Ley al finalizar el Título I, a la educación de personas adultas, para posibilitar a todos los ciudadanos la

¹⁴³ También entra dentro de las finalidades de la formación profesional diseñada por la LOE la participación activa de los alumnos en la vida social, cultural y económica. La ley introduce mayor flexibilidad en el acceso así como en las relaciones entre los distintos grados de la formación profesional, estableciendo conexiones a su vez entre la educación general y la formación profesional con el objetivo de la flexibilidad anteriormente indicada y para favorecer la formación permanente.

ampliación de sus conocimientos y aptitudes, ya sea para su desarrollo personal o profesional, estableciendo un marco abierto y flexible para realizar otros aprendizajes, posibilitando validar la experiencia adquirida por otras vías.

El Título II, que llevaba la rúbrica de *“Equidad en la Educación”*, se dedicaba al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. En tal sentido, se refería a las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, para quienes se quiere continuar realizando avances en las previsiones de apoyo y atención específica que requieren, con el objeto de lograr su plena integración. Igualmente prestaba atención la Ley a los alumnos con integración tardía en el sistema educativo español, los alumnos con altas capacidades intelectuales, los que viven en el medio rural y aquellos cuya condición económica desfavorable les imposibilita acceder plenamente al ejercicio del derecho a la educación, estableciendo a tal efecto un sistema de becas y ayudas, que ha ido mejorando paulatinamente desde su instauración hace ya más de 25 años, para garantizar la igualdad de todos los alumnos en el acceso al estudio, y que tienen en cuenta no sólo los ingresos familiares de éstos sino también, como es lógico, el rendimiento escolar de los alumnos que pretenden acceder a este sistema de becas, en consonancia con el principio de esfuerzo y responsabilidad del alumno que también recogía la Ley. En definitiva se trata, con estas medidas y programas específicos adoptados para determinados grupos, de compensar las desigualdades.

El Título III tenía como protagonista al profesorado, al que se debe prestar atención prioritaria, en cuanto a su formación inicial, científica, pedagógica y didáctica y permanente, de modo que se adapte a un nuevo espacio europeo de educación superior, y con el que se tratará de dar respuesta a las necesidades y nuevas demandas del sistema educativo, incidiendo esta parte de la Ley en el apoyo y elevada valoración social que se debe conceder a la función docente.

El Título IV trataba sobre los centros docentes, su tipología y régimen jurídico, el sistema de accesibilidad a los mismos, los medios materiales y humanos con que deben contar, y el régimen de concierto para los centros privados, que se someten así a los criterios que la Administración educativa establece, modulando o renunciando a parte de su libertad de enseñanza.

Sin duda, la Ley quiso resaltar la importancia concedida a la participación

como un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos, al dedicarle el Título V, garantizando a su vez la autonomía de los centros docentes, sin perjuicio de la organización del gobierno y funcionamiento de los centros educativos y de la evaluación de los mismos, elemento que se consideraba igualmente fundamental para la mejora de la educación y al que se refiere la LOE en su Título VI. A este respecto se establecía la elaboración de un informe anual por el Instituto de Evaluación, que sería presentado ante el Parlamento, con el propósito de rendir cuentas sobre el funcionamiento del sistema educativo, donde analizar los principales indicadores y mejorar los que lo precisen.

Por último, el Título VIII abordaba la dotación de los recursos económicos, y las disposiciones adicionales se referían al calendario de aplicación de la Ley, los libros de texto y materias curriculares y el propio calendario escolar, así como a otras cuestiones relativas al estatuto funcional de los docentes y del acceso a la profesión.

Como balance, resulta loable el intento de la LOE de querer fijar un currículo común, de definir las competencias básicas en cada etapa de la escolaridad obligatoria, prioritarias para todos los alumnos y que el Estado debe garantizar y evaluar. Si bien este intento no quedaba debidamente integrado en el ámbito de las enseñanzas mínimas. No obstante, se dejaba abierta esta posibilidad para las administraciones educativas y, sobre todo, para los centros escolares¹⁴⁴. Como en la mayoría de las ocasiones, iba a depender del papel que jugaran éstos en la implementación de las previsiones legales, tanto en el diseño del currículo como en su posterior desarrollo en los propios centros escolares¹⁴⁵.

¹⁴⁴ El art. 7.2 del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, de Enseñanzas Mínimas correspondientes a la Enseñanza Secundaria Obligatoria, establece que *“los currículos establecidos por las administraciones educativas, y la concreción de los mismos que los centros realicen en sus proyectos educativos se orientarán a facilitar la adquisición de dichas competencias”*

¹⁴⁵ En Francia, en cambio, la denominada Comisión Thélot (2004) consideró la base común indispensable la formada por “dos pilares” (matemáticas y lengua), “dos competencias para el ciudadano del siglo XXI” (la lengua extranjera y la utilización de las nuevas tecnologías) y la educación para la vida en común en la sociedad democrática. Posteriormente, en 2006, el Ministerio de Educación francés determinó siete competencias o pilares básicos: la lengua francesa, la práctica de una lengua extranjera, los principales elementos de matemáticas y de la cultura científica y tecnológica, las técnicas de la información y la comunicación, la cultura humanística, las competencias sociales y cívicas, y la autonomía y la iniciativa.

Con el propósito de hacer más clara, comprensible y sencilla la legislación vigente en la materia, la LOE establecía, en su disposición derogatoria única, la derogación de la LOGSE de 1990, de la L.O. de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes de 1995, y de la LOCE de 2002, entre otras, modificando varios artículos de la LODE, que sigue vigente en gran parte¹⁴⁶. No obstante, nada se dice en la disposición derogatoria sobre la Ley de 3 de octubre de 1979 mencionada anteriormente y que preveía la enseñanza del ordenamiento constitucional en los niveles de bachillerato y formación profesional, por lo que debemos entender sigue vigente.

3. La Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa de 2013 (LOMCE).

El último jalón en nuestro reciente devenir legislativo en materia educativa viene configurado por la más reciente norma, con rango de Ley Orgánica como corresponde al derecho que desarrolla, y que se concretó en la aprobación de la **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa** (en adelante, LOMCE). Tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado en fecha 10 de diciembre de 2013 (tal vez sea una ironía del propio

La Unión Europea facilitó el punto de partida para el debate sobre las competencias en el año 2005 al establecer un marco de referencia europeo con ocho competencias clave: comunicación en la lengua materna, comunicación en lenguas extranjeras, competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología, competencia digital, aprender a aprender, competencias interpersonales, interculturales y sociales, y competencia cívica, espíritu emprendedor, y expresión cultural. (por lo que interesa a la asignatura objeto de debate cabe resaltar que esta competencia interpersonal comprendería todas las formas de comportamiento que preparan a las personas para participar de una manera más eficaz y constructiva en la vida social y profesional, especialmente en sociedades cada vez más diversificadas, y, en su caso, para resolver conflictos. La competencia cívica prepara a las personas para participar plenamente en la vida cívica gracias al conocimiento de los conceptos y estructuras sociales y políticas, y al compromiso de participación activa y democrática. Entendemos que las competencias clave que hayan de garantizarse a todos mediante el currículo escolar es una cuestión tan relevante desde el punto de vista social que debería ser fruto de un acuerdo entre todos los agentes sociales, tras el necesario debate, pudiendo aprender de los errores y virtualidades de las distintas propuestas de países de nuestro entorno.

¹⁴⁶ También motivado en parte por la finalización en el año 2000 del proceso de transferencias en materia de educación a las distintas CCAA. Explica la exposición de motivos en ese sentido que *“se ha huido de la tentación de pretender cambiar todo el sistema educativo, como si se partiese de cero, y se ha optado, en cambio, por tener en cuenta la experiencia adquirida y los avances registrados. En última instancia la Ley se asienta en la convicción de que las reformas educativas deben ser continuas y paulatinas...”*

legislador lo anecdótico de la fecha, pues en la misma se conmemora la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y sin duda esta nueva norma supone un aldabonazo a la enseñanza de los mismos como materia plenamente dispuesta en el contenido curricular de nuestro vapuleado sistema educativo nacional), la misma entró en vigor a los 20 días de su publicación como establecen nuestras leyes en materia de fuentes normativas. Si bien prevé en su Disposición final quinta que las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, promoción y evaluaciones de Educación Primaria se implantarán para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar 2014-2015, como así ha sido de hecho, y para los cursos segundo, cuarto y sexto en el curso escolar 2015-2016.

La LOMCE modifica la LOE pero no la deroga totalmente, sino que la misma sigue vigente en parte de sus contenidos. Así, por ejemplo, continúan configuradas -como hemos visto que estableció la LOE- las enseñanzas del sistema educativo (educación infantil, primaria y secundaria obligatoria de un lado, bachillerato y formación profesional y universitaria de otro, y las enseñanzas de idiomas, artísticas, deportivas y de personas adultas por último), si bien con algunos matices, pues desaparecen los ciclos en la educación primaria, estableciendo para la secundaria un primer ciclo en los cursos de 1º a 3º, constituyendo el 4º curso el segundo ciclo de esta etapa.

4. La LOE y la LOMCE, análisis comparativo y vigencia de sus previsiones.

Si bien ambas leyes explican en sus respectivos preámbulos la voluntad de mejorar la calidad de la educación en nuestro país y la necesidad de buscar la convergencia con los países más avanzados, especialmente los de la Unión Europea, y fijan como medios más idóneos para la consecución de estos objetivos la autonomía de los centros, la evaluación externa y la rendición de cuentas, aunque las medidas que se proponen en algunos casos difieren una de otras, no cabe duda de que el punto de partida inicial en una norma y otra dista considerablemente.

Si la LOE parte de la atención a la diversidad para conseguir el éxito

escolar de todos y conciliar la calidad de la educación con la equidad de su reparto, la LOMCE afirma que la naturaleza del talento difiere de un estudiante a otro, por lo que es misión del sistema educativo reconocer dichos talentos y potenciarlos.

Si el sistema educativo que diseña la LOE es un sistema flexible, que atiende a la diversidad y a las conexiones entre los distintos tipos de enseñanza y formaciones, estableciendo un modelo de tronco único con una diversidad de vías internas equivalentes en valor, posibilitando caminos de ida y retorno entre la formación y la vida activa, el modelo por el que opta la LOMCE adopta una estructura en forma de abanico con opciones progresivamente divergentes hacia las que se dirige el alumno en función de sus capacidades, de forma que este modelo ramificado va separando a los alumnos mediante un sistema de pruebas externas cada vez más diferenciadas y difícilmente reversibles.

Si la LOE define en sí misma la función social de la educación, subrayando los principios de equidad, cohesión social, inclusión y el ejercicio de una ciudadanía democrática, la LOMCE pone su énfasis en la competitividad, la movilidad social y la empleabilidad¹⁴⁷. Lo que nos lleva a dos concepciones muy distintas de la educación, inclusiva la opción de la primera, individualista y diferenciadora la segunda. No son pocos los que ven en este argumento justificativo del cambio la idea e intención del legislador de segregar al alumnado desde los primeros escalones educativos, desechando el carácter integrador y solidario de la educación que configuraba la LOE en aras de una visión individualista y mercantilista de la misma en su versión LOMCE, lejos de la función social que prevé para tan alta tarea el art. 27 CE. Si una y otra visión

¹⁴⁷ El tercer párrafo del preámbulo de la LOMCE indica: "*Todos los estudiantes poseen talento, pero la naturaleza de este talento difiere entre ellos. En consecuencia, el sistema educativo debe contar con los mecanismos necesarios para reconocerlo y potenciarlo. El reconocimiento de esta diversidad entre alumno o alumna en sus habilidades y expectativas es el primer paso hacia el desarrollo de una estructura educativa que contemple diferentes trayectorias. La lógica de la reforma se basa en la evolución hacia un sistema capaz de encauzar a los estudiantes hacia las trayectorias más adecuadas a sus capacidades, de forma que puedan hacer realidad sus aspiraciones, y se conviertan en rutas que faciliten la empleabilidad y estimulen el espíritu emprendedor a través de la posibilidad para el alumnado y sus padres, madres o tutores legales, de elegir las mejores opciones de desarrollo personal y profesional. Los estudiantes con problemas de rendimiento deben contar con programas específicos que mejoren sus posibilidades de continuar en el sistema*".

justifican una modificación normativa en materia tan sensible, a nuestro entender, es cuestión ideológica que en ningún caso debería servir como moneda de cambio.

A lo largo de toda la exposición de motivos de una y otra ley son llamativos los distintos puntos de vista de los que parten una y otra norma, tantos que parece casi misión imposible haber respetado la vigencia de parte del articulado de la primera. Más bien pareciera una excusa la voluntad del legislador plasmada en la LOMCE para cercenar de raíz determinadas previsiones de la anterior LOE por considerarlas a todas luces incompatibles con la otra vez reiterada falta de sintonía ideológica que diseñan una y otra, cuestión que, no nos cansaremos de repetir, en modo alguno justifica echar por tierra la configuración del sistema educativo anterior, en todos y cada uno de los momentos de nuestra historia constitucional y aún antes con mayor motivo, pero que resulta especialmente llamativa y dolorosa en este momento cuando a punto se estuvo de alcanzar un pacto de Estado en materia educativa por todas las fuerzas políticas del parlamento bajo el paraguas de la LOE y del Ministro que la auspició, como fue el caso¹⁴⁸. Finalmente no pudo ser.

Si la LOE entiende que, para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y al mismo tiempo renovar la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan, de extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de promover la solidaridad y evitar la discriminación, con el objetivo de lograr la necesaria cohesión social, así como el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de

¹⁴⁸ En febrero de 2010 el entonces Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, se marcaba el mes de marzo como fecha límite para alcanzar el pacto educativo por el que se llevaba trabajando desde hace casi un año. Tras el nuevo rechazo a las propuestas de Educación por parte del PP, que presentó diez reivindicaciones, Gabilondo explicó que habría reuniones con los grupos parlamentarios, la mesa social de educación, la comunidad educativa y la Conferencia General de Política Universitaria con el objetivo de lograr dicho acuerdo. El documento presentado por el Ministro constaba de doce objetivos y 137 medidas y su aprobación exigiría la modificación de 21 artículos de la LOE. Se trataba de un plan más estructurado que mantenía las líneas básicas del Gobierno pero introducía medidas más claras sobre los conciertos y la libertad de enseñanza, la FP o la modernización de la Universidad. El PP concretó su negativa a pactar en diez puntos: ampliar la libertad de enseñanza, enseñanzas comunes para todo el Estado, evaluación del sistema educativo, profesionalización de la función directiva, lengua castellana, cuerpos nacionales de profesores, Bachillerato de tres años, financiación estatal de la FP, la asignatura de Educación para la Ciudadanía y una ley de medidas de apoyo al pacto.

sociedades avanzadas, dinámicas y justas, convirtiéndose en este sentido en la mayor riqueza y principal recurso de un país y de sus ciudadanos, la LOMCE hace pivotar el bienestar de un país en su nivel educativo en tanto en cuanto determina la capacidad de competir con éxito en el ámbito del panorama internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro, de modo que mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico.

Loables ambos fines, pero a todas luces distintos en su planteamiento en cuanto a los medios para lograrlo. Parece que la LOMCE opta por la mercantilización del individuo en su proceso educacional, mientras que la LOE mide más bien la fuerza del mismo en su crecimiento como ciudadano. Si bien es cierto también que la concepción de la educación como instrumento de mejora de la condición humana y de la vida colectiva no siempre ha sido una aspiración convertida en realidad, por contrapunto a la propuesta de la LOE, y que tampoco la LOMCE define qué entiende por calidad ni en qué términos la propone¹⁴⁹.

¹⁴⁹ En los años finales del siglo XX, el desafío consistió en conseguir que esa educación ampliamente generalizada fuese ofrecida en unas condiciones de alta calidad, con la exigencia además de que tal beneficio alcanzase a todos los ciudadanos. En noviembre de 1990 se reunían en París los Ministros de Educación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con objeto de abordar cómo podía hacerse efectiva una educación y una formación de calidad para todos. El desafío era cada vez más apremiante y los responsables educativos de los países con mayor nivel de desarrollo se aprestaron a darle una respuesta satisfactoria. Catorce años más tarde, en septiembre de 2004, los más de sesenta ministros reunidos en Ginebra, con ocasión de la 47ª Conferencia Internacional de Educación convocada por la UNESCO, demostraban la misma inquietud, poniendo así de manifiesto la vigencia del desafío planteado en la década precedente. Si en 1990 eran los responsables de los países más desarrollados quienes llamaban la atención acerca de la necesidad de combinar calidad con equidad en la oferta educativa, en 2004 eran los de un número mucho más amplio de Estados, de características y niveles de desarrollo muy diversos, quienes se planteaban la misma cuestión. Lograr que todos los ciudadanos puedan recibir una educación y una formación de calidad, sin que ese bien quede limitado solamente a algunas personas o sectores sociales, resulta acuciante en el momento actual. La LOMCE hace referencia a lo conseguido desde la transición a la democracia: 100% de la población escolarizada desde los 3 años, y el desarrollo de instrumentos necesarios para garantizar unos niveles mínimos de educación. Se refiere también a los malos resultados obtenidos en el informe PISA, a las elevadas tasas de abandono temprano de la educación, el reducido número de alumnado que alcanza la excelencia. Con esto concluye la necesidad de una reforma del sistema educativo que sea sensata y que permita desarrollar al máximo el potencial de cada alumno.

En estas coordenadas, la LOE se inscribe en la tradición de contemplar la educación como un servicio público, como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales. Ello no debería estar reñido con la concepción que plantea la LOMCE: equidad y calidad son dos caras de una misma moneda, no debería admitirse un sistema educativo en el que la calidad no sea igual de prioritaria que la eliminación de cualquier atisbo de desigualdad; y a la inversa, no hay mayor falta de equidad que un sistema que iguale en la indolencia, falta de interés o en la mediocridad de sus miembros. Nadie discute que la calidad debe ser un elemento constituyente del derecho a la educación, pero ello debe ir a la par que procurar la igualdad de los que están inmersos en ella.

Reproducimos a continuación una parte del preámbulo de la LOE que sintetiza de forma muy clara esta indisoluble unión entre calidad e igualdad en la educación, cuestión a la que no era en modo alguno ajena la norma que ahora deroga parcialmente la LOMCE en una muy discutible intención de legislar desde la premisa de la calidad, como si fuera ajena a la propia norma antes vigente: *"...desde mediados de la década de los noventa se viene llamando la atención acerca de la necesidad de mejorar la calidad de la educación que reciben nuestros jóvenes. La realización de diversas evaluaciones acerca de la reforma experimental de las enseñanzas medias que se desarrolló en los años ochenta y la participación española en algunos estudios internacionales a comienzos de los noventa evidenciaron unos niveles insuficientes de rendimiento, sin duda explicables, pero que exigían una actuación decidida. En consecuencia, en 1995 se aprobó la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes, con el propósito de desarrollar y modificar algunas de las disposiciones establecidas en la LOGSE orientadas a la mejora de la calidad. En el año 2002 se quiso dar un paso más hacia el mismo objetivo, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación.*

En los comienzos del siglo XXI, la sociedad española tiene la convicción de que es necesario mejorar la calidad de la educación, pero también de que ese beneficio debe llegar a todos los jóvenes, sin exclusiones. Como se ha

subrayado muchas veces, hoy en día se considera que la calidad y la equidad son dos principios indisociables. Algunas evaluaciones internacionales recientes han puesto claramente de manifiesto que es posible combinar calidad y equidad y que no deben considerarse objetivos contrapuestos.

(...)Tras haber conseguido que todos los jóvenes estén escolarizados hasta los dieciséis años de edad, el objetivo consiste ahora en mejorar los resultados generales, en reducir las todavía elevadas tasas de terminación de la educación básica sin titulación y de abandono temprano de los estudios. Se trata de conseguir que todos los ciudadanos alcancen el máximo desarrollo posible de todas sus capacidades, individuales y sociales, intelectuales, culturales y emocionales para lo que necesitan recibir una educación de calidad adaptada a sus necesidades. Al mismo tiempo, se les debe garantizar una igualdad efectiva de oportunidades, prestando los apoyos necesarios, tanto al alumnado que lo requiera como a los centros en los que están escolarizados. En suma, se trata de mejorar el nivel educativo de todo el alumnado, conciliando la calidad de la educación con la equidad de su reparto".

La extensa cita entendemos que no está exenta de interés. Y fuera ya del distinto planteamiento inicial de una y otra norma, la diatriba entre "igualdad-calidad" que una y otra erigen como punto de partida de las respectivas justificaciones de una y otra ley, y por lo que se refiere a la previsión de una asignatura de contenido en materia de valores constitucionales y derechos fundamentales como era la EpC contemplada en la LOE, baste decir que la misma fue suprimida, como asignatura íntegra, por el gobierno popular de Mariano Rajoy, apareciendo de forma transversal en la LOMCE.

En el contexto del cambio metodológico que la LOMCE propugna, y considerando igualmente esencial la preparación para la ciudadanía activa y la adquisición de las competencias sociales y cívicas, recogidas en la *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*, explica el preámbulo de la ley que "se aborda esta necesidad de forma transversal al incorporar la educación cívica y constitucional a todas las asignaturas durante la educación básica, de forma que la adquisición de competencias sociales y cívicas se incluya en la dinámica cotidiana de los procesos de enseñanza y aprendizaje y se potencie de esa forma, a través de un planteamiento conjunto,

su posibilidad de transferencia y su carácter orientador".

II. La militancia democrática o la apuesta por una ciudadanía democrática.

Retomando la exposición de los contenidos de las últimas leyes sobre educación a las que hemos asistido y si estamos de acuerdo en que la educación desarrolla la personalidad de los miembros de una comunidad, potenciando así el crecimiento de la sociedad democrática en que se inscriben sus postulados; si convenimos igualmente que el derecho a la educación es de vital importancia tanto para cada miembro de la sociedad política como para la totalidad de la misma, será no tanto la falta de previsión normativa ni siquiera política, sino todo lo contrario, la excesiva profusión del legislador y el afán por comenzar cada nuevo periodo político con la aprobación de una nueva Ley sobre Educación lo que mayormente llame la atención del que se acerca a analizar la situación del sistema educativo en nuestra historia más reciente.

Es evidente que todo grupo de poder quiere tener de su lado la opinión pública, y que tal objetivo se trata de lograr, de un lado, mediante el control de los medios de comunicación, y de otro, mediante la configuración de un sistema educativo conforme a las directrices que en cada momento se quieren hacer prioritarias, pues la socialización de los ciudadanos depende en gran medida de la educación que reciban, lo cual otorga una gran importancia social, ideológica y política a los modelos educativos que se adopten. Ello explicaría que todo gobierno de turno haya pretendido hacerse con las voluntades políticas de los que el día de mañana serán ciudadanos mediante la configuración de un sistema educativo conforme a su imagen y semejanza; las fuerzas políticas han seguido viendo, durante años, la ordenación constitucional del proceso educativo, con ojos partidistas, produciéndose una notoria alternancia de las políticas educativas y la legislación sobre la materia conforme se producía un cambio de gobierno.

Semejantes vaivenes revelan una praxis política ilusa, por más que comprensible, porque para evaluar los efectos de la implantación de un sistema educativo es necesario transcurra un periodo medio, de modo que los niños

que hoy se forman bajo unas determinadas consignas alcancen la madurez personal y política que posibilite un análisis en tal sentido. Este es un terreno donde se suele adornar con ropaje jurídico lo que en el fondo sólo son elementos que responden a opciones ideológicas y a posiciones políticas previamente adoptadas. Por ello, debería ser motivo de mayor peso la educación de los ciudadanos de nuestra sociedad de mañana, debería ser objeto de un gran pacto de Estado, como lo han sido otras materias a lo largo de nuestra democracia, entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, de modo que se fijaran por todos los contenidos, objetivos y finalidades, medios didácticos, etc., que vinieran a diseñar el sistema educativo español.

Con semejante enfoque, se conjuraría el riesgo de diseñar un escenario donde cada fuerza política hace valer en ocasiones sus más encontrados valores, motivando con ello la degradación de la que deberíamos considerar una de las encomiendas más dignas y relevantes del Estado para con sus ciudadanos, la educación de los mismos. Desde esta óptica, es justo reconocer la función de pacificación jurídica que en este ámbito, como en otros, ha ido confiriendo la jurisprudencia constitucional, pues a conflictos de gran carga ideológica, difícilmente resolubles por vía pacífica, han seguido, con el transcurso de los años y la estabilización del sistema, otros más concretos y nuevos, pero más tranquilos podríamos decir, de manera que parece estamos en vías de aquietar, al margen de los temas siempre recurrentes, un ámbito tradicional de enfrentamiento de gran alcance en nuestro país.

Sirva como conclusión decir, a la vista del propio art. 27 de la CE y del desarrollo que el mismo ha tenido en las diferentes leyes sobre la materia a lo largo de nuestra andadura constitucional, que los derechos humanos se erigen como filosofía que inspira todo el sistema educativo, persiguiendo la consolidación del régimen democrático como finalidad última de su instauración, y la socialización de los ciudadanos en los valores y principios que lo inspiran. Lo explica en ese sentido Benjamín R. Barber al considerar que “la prueba de fuego de la democracia consiste en educar a una ciudadanía con bastante competencia y juicio para comprender que tiene la última

responsabilidad en el éxito de sus instituciones representativas”¹⁵⁰. El empeño debe seguir en la línea de consolidar el conocimiento del ordenamiento constitucional, de forma que se supere el potencial déficit de formación democrática y se fortalezca el arraigo del “*sentimiento constitucional*”¹⁵¹.

1. La concepción sustancial de la asignatura.

1.1. El contenido diseñado para la asignatura y su estructura.

1.1.1. Aproximación general.

Por lo que respecta al contenido de la Ley en relación con la previsión de la enseñanza de los valores constitucionales y derechos fundamentales es momento de retomar el enfoque que en tal sentido efectúa la LOE, desde la propia Exposición de motivos en la que explica cómo uno de los principios que inspiran la Ley de referencia está constituido por el compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años. En efecto, el proceso de construcción de la Unión está llevando a una cierta convergencia de los sistemas de educación que se ha traducido en el establecimiento de unos objetivos educativos comunes, conscientes los Estados Miembros de que la preparación de los nuevos ciudadanos para vivir en una cada vez más compleja sociedad (derivado ello, entre otros aspectos, de la evolución acelerada de la ciencia y la tecnología y el impacto que ésta tiene en el desarrollo social) es necesaria para poder afrontar los nuevos retos en la era de la globalización.

En línea con lo anterior resulta necesario, de acuerdo con las directrices de la propia UE y de la UNESCO, promocionar la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Ello obliga a la mejora de los niveles educativos, hasta lograr situarlos en una posición acorde a su ubicación en el entorno comunitario, lo que exige un compromiso y un esfuerzo decidido, que

¹⁵⁰ Barber, B.R., *Pasión por la democracia* (comentado y adaptado por J.M. Seco Martínez y R. Rodríguez Prieto), Córdoba, Almuzara, 2006.

¹⁵¹ Sobre el alcance de la expresión “sentimiento constitucional” puede consultarse la obra de Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 200.

también asume la Ley.

Aparte otros ámbitos de actuación, y en lo que concierne a la asignatura de nueva configuración, se plantea dotar de los conocimientos y capacidades básicas a los alumnos que les permitan desarrollar los valores que sustentan la práctica de la ciudadanía democrática, la vida en común y la cohesión social. A tal fin contribuyen los principios que desarrolla el Título Preliminar de la misma, que constituyen los elementos centrales en torno a los cuales debe organizarse el conjunto del sistema educativo, y que son, entre otros:

- La calidad y el acceso en condiciones de equidad y con garantía de igualdad de oportunidades: fin al que deben sumar su esfuerzo no sólo la comunidad educativa sino también el propio alumnado, las familias, el profesorado, los centros, las Administraciones y la sociedad en general.

- La transmisión de aquellos valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, en cuanto que constituyen la base de la vida en común.

- El pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades afectivas del alumnado, la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, el reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual y la valoración crítica de las desigualdades.

Para hacer efectiva la consecución de tales fines se propone el ejercicio de la tolerancia y de la libertad, dentro de los principios democráticos de convivencia y la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos. Más concretamente se insiste en la preparación del alumnado para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación en la vida social y cultural, con actitud crítica y responsable. La correcta relación entre principios y fines pretende la Ley sea garantía de la base firme del conjunto de la actividad educativa.

A la consecución de todo ello se dirige la preocupación por la educación para la ciudadanía que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, prevé impartir en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato. El objetivo es tan amplio como relata la propia Exposición de Motivos en el apartado dedicado a ésta: *“Su finalidad consiste en ofrecer a todos los*

estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española y en los tratados y declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global”.

Concluye la explicación con una diferenciación clara de la materia respecto de la enseñanza religiosa, en el sentido de que los contenidos de la primera no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la segunda.

¿De qué estamos, pues, hablando cuando nos referimos a la enseñanza de la ciudadanía, qué debemos entender como tal? Como sucede con todos los grandes conceptos del ámbito sociocultural, resulta compleja su definición y la interpretación que del término se pueda hacer, y es obvio que viene condicionado todo ello por la contextualización social e histórica que hagamos de él¹⁵². Nos llevaría sin duda muy lejos la discusión del término, pues el mismo puede ser a su vez analizado desde distintos planos, el jurídico, fundamentalmente por movernos en el ámbito del derecho, el político, por ser consustancial al propio término, y aún más.

Por centrar la cuestión, abogamos desde este momento por una concepción amplia que abarque todas sus múltiples perspectivas, entendido en todo caso como un atributo activo del propio ciudadano, que siendo consciente de su pertenencia a una comunidad humana (no limitada a un país), comparte un conjunto de valores y comportamientos, obligaciones y responsabilidades, y participa activamente en todos los asuntos de su comunidad¹⁵³.

¹⁵² García, S., y Lukes, S., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999. Explican estos autores que cabe entender la ciudadanía como una conjunción de tres elementos constitutivos: la posesión de ciertos derechos, así como la obligación de cumplir ciertos deberes en una sociedad específica; pertenencia a una comunidad política determinada (normalmente el Estado), que se ha vinculado en general a la nacionalidad; y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad a través de la participación.

¹⁵³ Bolívar, A. *Educación para la ciudadanía: algo más que una asignatura*, Barcelona, Editorial Grao, 2007. La perspectiva del concepto pertenece a este autor, y viene a equipararla a la de “civismo”, como conjunto de virtudes públicas que posibilitan la convivencia. Considera el autor la ciudadanía como práctica de una actividad moralmente deseable para una revitalización de la democracia, y es partidario, como se ha expuesto en varios lugares de este trabajo, del enfoque práctico de la asignatura: la ciudadanía, explica, es una práctica, un proceso –más que un resultado– de ejercicio de los valores democráticos, como consecuencia de la participación en los diversos espacios sociales, sin quedar confinada a una materia y al espacio escolar.

Desde esta perspectiva, puede configurarse como antídoto contra la creciente desafección política y tornar el lenguaje de los derechos de los ciudadanos que ha dominado el mundo occidental para completarse con el discurso de la asunción de los deberes que también la pertenencia a una comunidad comporta y la participación en general en los asuntos de la comunidad. El informe de Eurydice de 2005 la define como: “(...) *la educación que los jóvenes reciben en el ámbito escolar, cuyo fin es garantizar que se conviertan en ciudadanos activos y responsables, capaces de contribuir al desarrollo y al bienestar de la sociedad en la que viven. Aunque sus objetivos y contenido son sumamente variados, tres son los temas clave que tienen un especial interés. Por lo general, la educación para la ciudadanía pretende orientar a los alumnos hacia a) la cultura política, b) el pensamiento crítico y el desarrollo de ciertas actitudes y valores, c) la participación activa*”.

Es momento de señalar, al hilo del propio art. 27 CE, la distinción entre los ámbitos de la ética, pública y privada, y la posibilidad real y cotidiana de hacer convivir ambas sin que ello implique, o tenga que implicar, fricción de ningún tipo. El reiterado art. 27 CE, en su apartado segundo contempla la ética pública al señalar: “*La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales*”. Este ámbito es parte del derecho a la educación y también de la libertad de enseñanza, donde el ideario propio de los centros debe incluir como exigencia general ese art. 27.2 CE. Esta enseñanza desde y en la democracia y los derechos humanos es compatible con lo establecido en el apartado tercero del propio precepto, que garantiza el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde a sus convicciones, situándonos en el

Respecto al aludido “civismo” y en similares términos aborda la cuestión la obra conjunta de Camps, V., y Giner, S. *Manual de civismo*, Barcelona, Ariel, 1998. Consideran estos autores que el civismo viene a ser aquella ética mínima que debería suscribir cualquier ciudadano liberal y democrático. Mínima para que pueda ser aceptada por todos, sea cual fuere su religión, procedencia o ideología. Ética, porque sin normas morales es imposible convivir en paz y respetar la libertad de todos. El civismo se configuraría –en su opinión– como todo aquello que hace posible una convivencia en el espacio público, de modo que se asumieran e interiorizaran los valores democráticos, una ética de mínimos compartible por cualquier persona que quisiera participar en la vida colectiva. La enseñanza de la ciudadanía se concretaría en la enseñanza del oficio de ciudadano, destacando la importancia que la educación escolar tiene en la misma, sin ser la única.

ámbito de la ética privada¹⁵⁴, que no puede, no debe, contravenir las obligaciones que derivan de la ética pública democrática que señala el art. 27.2 CE, y que, en definitiva, legitima a los poderes públicos con competencia en materia educativa, legislador primero y poder ejecutivo después, a configurar el marco educativo correspondiente, obvio es, dentro del marco constitucional al que debe ceñirse.

En tal sentido, no vemos inconveniente legal en la previsión de la asignatura, que parece a todas luces socialmente deseable, sin perjuicio de que el desarrollo y puesta en práctica de los contenidos previstos para la misma se puedan extralimitar en la intencionalidad primera y declarada que, como decimos, nos parece no sólo no criticable sino deseable desde todos los puntos de vista. La distorsión que se pueda producir respecto de las directrices marcadas por los decretos de desarrollo que a continuación se analizan, y el intento de adoctrinar sobre determinados planteamientos morales exceden claramente la voluntad del legislador, que es neutral, consideramos, en su exposición, contraviniendo así, los que pretendan ir más allá de las exigencias de la ética pública, el más elemental principio de respeto a la libertad ideológica de los padres respecto a la formación de sus hijos, consagrado, no olvidemos, en el mismo precepto constitucional.

Por lo demás, se trata asimismo de una obligación para los profesores, últimos responsables de lo que se transmita en ella; en su tarea deberán aunar el esfuerzo en la enseñanza de sus contenidos, sus conocimientos propios y su sensibilidad, su forma de presentar los problemas, su arte y su buen hacer, alejando en todo caso cualquier visión particular sobre los diversos contenidos, (siendo ésta una regla a respetar escrupulosamente en los niveles educativos inferiores, donde la formación de la voluntad y el pensamiento es infinitamente moldeable); y para el caso de que se hagan públicas esas opiniones particulares sobre un tema en cuestión, en los niveles más avanzados nos referimos, dejar constancia de que es eso, una visión particular del profesor, sin que con ello se trate de sumar adeptos a tal o cual planteamiento, siendo positivo de esto, y así debe enfocarse, el debate que puede originar la

¹⁵⁴ Una explicación clara y sencilla de lo que constituye la ética, como forma de vida, de comportamiento, de ejercicio de la propia libertad, en el ámbito público y en el privado, se puede ver en Savater, F. *Ética para Amador*, Barcelona, Ariel, *op. cit.* (varias ediciones).

discusión en torno a la materia objeto de explicación, pues no olvidemos que la formación de un juicio crítico en los alumnos es otro de los fines perseguidos en la educación, creando foros de debate que son expresión igualmente de la participación, virtud democrática donde las haya.

1.1.2. Desarrollo reglamentario.

En desarrollo del art. 6.2 LOE, que establece que corresponde al Gobierno fijar las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, se promulga el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Obligatoria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen esas enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, esto es, los aspectos básicos del currículo referidos a los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación de los mismos, de modo que se asegure una formación común a todo el alumnado dentro del sistema educativo español.

Las enseñanzas mínimas establecidas -indica- deberán constituir, con carácter general, el 65 % del horario escolar y el 55 % para las CCAA que tengan lengua cooficial. Para ello, a los centros docentes les corresponde desarrollar y completar, en su caso, el mencionado currículo establecido por las administraciones educativas, mostrándose así el papel activo concedido a aquéllos, y siendo ejemplo del principio de autonomía pedagógica, organización y propia gestión, de modo que el currículo se adecúe a las características y realidad de cada centro. Aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa, los centros deben poseer un marco propio de autonomía que les permita adaptar su actuación a sus circunstancias concretas, y a las características de su alumnado. Es necesario, sigue la explicación, que la normativa combine ambos aspectos, estableciendo las normas comunes que todos han de respetar, así como el espacio de autonomía que se ha de conceder a los

centros docentes.

Las competencias básicas referidas a la materia objeto de estudio permiten identificar aquellos aprendizajes que se consideran imprescindibles desde una perspectiva integradora, de modo que su consecución deberá capacitar al alumnado para la incorporación satisfactoria a la vida adulta, su realización personal, y, en definitiva, para el ejercicio de una ciudadanía activa.

El citado desarrollo reglamentario establece para cada materia el modo en que ésta contribuye al desarrollo de las competencias básicas preestablecidas, sus objetivos generales, organizados según los cursos en que deba impartirse la materia, y finalmente, los contenidos y criterios de evaluación de los mismos, que permitirá valorar el aprendizaje adquirido.

Con la finalidad, reiterada a lo largo de todo el texto legal, de formar a los alumnos en el ejercicio de sus derechos y obligaciones en su vida como ciudadanos, y recordando que los centros promoverán compromisos con las familias y con los propios alumnos en los que se especifiquen las actividades que unos y otros desarrollarán para facilitar el progreso educativo, se enmarca el diseño de la referida asignatura curricular: *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, denominación que adquiere en los cursos de primero a tercero, y *Educación ético-cívica*, en cuarto curso.

1.2. Planificación o secuenciación de la asignatura.

Se configura la materia a su vez en dos asignaturas propiamente dichas. Una es la *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, prevista en primaria como un área de uno de los cursos (5º ó 6º) del último ciclo con dos horas semanales (normalmente corresponderá a los 9 ó 10 años), y en secundaria en uno de los tres primeros cursos (a los 12, 13 ó 14 años). Además, asignadas al departamento de Filosofía por su orientación filosófica, están la *Educación ético-cívica*, que se deja para el 4º curso de la ESO (15 años, normalmente) y *Filosofía y ciudadanía*, en 1º de bachillerato. La forma de estructurar ambas es, no obstante, la misma: se parte de lo personal y lo más próximo para tender hacia lo más global, estableciendo para ambas un conjunto de contenidos comunes como es la reflexión de la persona y las

relaciones interpersonales, el conocimiento y reflexión sobre los derechos humanos, y el estudio de las características y problemas de la sociedad y el mundo global en el que hoy vivimos. Se persigue así, partiendo del análisis de lo propio y del entorno más próximo, a través de la diatriba moral que cada realidad plantea, aspecto francamente difícil de mantener en la más absoluta neutralidad, lograr una conciencia moral cívica.

La educación para la ciudadanía en el último ciclo de primaria, al hilo de lo establecido por el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, se asienta en un conjunto de objetivos y capacidades ya trabajados desde la educación infantil, como son la formación y asunción de hábitos y modos adecuados de ser y hacer en la dimensión personal, relacional y social; autonomía personal y autoestima; respeto de los otros y de sus opiniones, el diálogo y la toma de decisiones¹⁵⁵. En esta etapa se pretende formar hábitos de carácter, entendidos como valores operativos que se manifiestan en las pautas de comportamiento (altruismo, compartir con los compañeros, coordinar los intereses propios con los ajenos, etc.).

En ese sentido se debe enseñar a los alumnos qué normas son buenas-deseables (aspecto cognitivo), compromiso por adoptarlas (aspecto afectivo) y, muy especialmente, actuar de acuerdo con ellas (aspecto comportamental) para que generen los correspondientes hábitos, de manera que se forme el carácter, primera base moral. También en primaria, además de consolidar hábitos, se acentúa la capacidad de ir construyendo unos criterios propios de juicio y actuación, responsables frente a las creencias y valores de los otros, y a poner el punto de vista propio en el lugar de los demás. Todo ello se puede llevar a cabo mediante diversos mecanismos pedagógicos como pueden ser los juegos de rol o simulación, o actividades de clarificación de valores mediante la formulación de frases inacabadas o preguntas clarificadoras, fomentando en ese caso la argumentación.

¹⁵⁵ El Real Decreto 1631/06 señala en este punto que *“los niños y las niñas están en condiciones de adoptar una perspectiva más amplia para trascender los hábitos adquiridos en relación con el trabajo en grupo, la participación en el funcionamiento de reuniones o asambleas de clase y práctica de hábitos sociales”*.

1.3. La orientación de la asignatura.

En el tratamiento de la materia en la educación secundaria hay que atender a una doble situación diferenciada y ya comentada. Mientras *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*¹⁵⁶, en uno de los tres primeros cursos, tiene una orientación general, la educación ético-cívica pertenece al campo filosófico, heredada de la materia de la Ética establecida en la LOGSE en 4º para todos los alumnos. A pesar de la distinta denominación, deberán formar una unidad en la educación de los jóvenes y, de hecho, en las enseñanzas mínimas los objetivos se presentan comunes, diferenciándose, ahí sí, los contenidos de los criterios de evaluación como se puede ver a continuación.

En suma, aunque en distinto grado y alcance ambas pretenden que todo alumno consiga en su formación general un grado de autonomía y libertad que le permita tener unos criterios morales propios de elección y justificación de sus acciones, con un cierto nivel de desarrollo moral que le posibilite asumir crítica y conscientemente las normas y valores establecidos. Promover el desarrollo de la personalidad hacia una autonomía moral supone, en primer lugar, crear unas condiciones organizativas y sociales en el centro escolar que puedan posibilitarlo, pero también unos objetivos, actividades y estrategias instructivas en el currículo específico que puedan efectivamente contribuir a implementarlo.

Los enfoques actuales de educación ética y cívica debieran entender que la función de una materia específica dedicada a este campo no tiene como función enseñar un código moral determinado, si es que pudiera tener esta función, sino asignarle la tarea de analizar, juzgar y criticar códigos morales vigentes, como base del desarrollo del juicio moral propio, proporcionar los instrumentos y claves relevantes para construir esos criterios propios de que hablamos y discernir entre los múltiples mensajes, valores o actitudes en que

¹⁵⁶ No por dejar de mencionar en todo momento este segundo contenido olvidamos en cualquier caso su inclusión y su importancia, pues frente al pluralismo ético y la diversidad moral los derechos humanos concretados en la Declaración Universal de 1948 y sus desarrollos posteriores, son hasta la fecha uno de los principales proyectos éticos, en la medida en que pueden constituir una base ética común incuestionable y expresión del consenso máximo a que ha llegado la humanidad.

está envuelto el joven, con la pretensión de contribuir en la educación de ciudadanos con un grado de autonomía y madurez moral.

En cuanto a la metodología propugnada, cabe decir que los enfoques actuales tienden, por una parte, en oposición a la educación cívica o moral tradicional, por su moralismo directivo, adoctrinamiento e imposición heterónoma de valores o normas de conducta, a propugnar una educación ética para la autonomía; en segundo lugar, las nuevas corrientes en educación moral subrayan el papel del análisis lógico, el razonamiento práctico y sobre todo el desarrollo de habilidades sociales. Hay estrategias específicamente diseñadas para la educación ético-cívica, como los debates, los trabajos en grupo, los ejercicios de comprensión crítica de un texto, el diagnóstico con criterios propios de las situaciones o los juegos de rol mencionados.

1.4. La concreta estructuración de los contenidos de la asignatura.

En cuanto a los bloques en que se estructura propiamente la asignatura *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, el Real Decreto prevé los siguientes:

Bloque 1.- Figuran los contenidos comunes encaminados a desarrollar habilidades relacionadas con la participación y la reflexión como punto de partida, el entrenamiento en el ejercicio del diálogo y el debate constructivo, que se muestre respetuoso con la diversidad del otro, en sus opciones personales y culturales.

Bloque 2.- Relaciones interpersonales y participación: partiendo, en lo personal, de la dignidad humana y la igualdad de derechos individuales, el reconocimiento de las desigualdades y la no discriminación por ellas y el fomento de la solidaridad. En lo social se abordan aspectos relativos a la participación y representación en el centro escolar y en actividades sociales en general.

Bloque 3.-Deberes y derechos ciudadanos, que viene a profundizar en un contenido ya trabajado en el tercer ciclo de la educación primaria, proponiendo no sólo el conocimiento de los textos internacionales donde se recogen los meritados derechos, sino la identificación de situaciones de violación de los

mismos y la actuación que corresponde, en esos casos, a los órganos que tienen asignada la función de su defensa, los distintos tribunales.

Bloque 4.- Las sociedades democráticas en el siglo XXI, que aproxima al alumnado al funcionamiento del Estado y al sistema político español en concreto, estudiando los distintos servicios públicos, atendiendo a la responsabilidad de las administraciones en su prestación y mejora, y a los deberes que conlleva para el ciudadano, en cuanto a su respeto y buen uso.

Bloque 5.- Ciudadanía en el mundo global: aborda aspectos de la sociedad actual como la desigualdad en sus distintas manifestaciones, el proceso de globalización e interdependencia, los principales conflictos del mundo actual y el papel de los organismos internacionales en su prevención y resolución.

Por su lado, la *Educación ético-cívica* se organiza en seis bloques, a saber:

Bloque 1.- Incluye los contenidos comunes a todos los temas enfocados, como son el saber razonar y argumentar, reconocer los propios sentimientos o saber evaluar críticamente las informaciones presentadas por los medios de comunicación. Igualmente se contemplan contenidos enfocados al desarrollo de actitudes básicas para la convivencia como pueden ser la tolerancia, el diálogo y la actitud a favor de la paz y la solidaridad.

Bloque 2.- Identidad y alteridad: hace referencia a la educación afectivo-emocional, con especial atención a la relación entre inteligencia, sentimientos y emociones.

Bloque 3.- Teorías éticas, los derechos humanos: se centra en la configuración de éstos como referente ético universal, en la comprensión de los fundamentos morales de la convivencia, identificando los distintos elementos comunes que desde las diferentes teorías éticas se aportan para la construcción de una ética común, como base de la convivencia social.

Bloque 4.- Ética y política, la democracia: aborda el análisis de los fundamentos éticos y jurídicos de nuestro sistema democrático, desde una perspectiva más universal y abstracta que en cursos anteriores, por la preparación y la madurez ya presupuesta a los alumnos de esta edad.

Bloque 5.- Problemas sociales del mundo actual: se centra en la valoración ética de problemas como la discriminación de distintos colectivos, el

análisis de la globalización, el concepto de ciudadanía global, el desarrollo humano sostenible, o lo relativo a la cooperación y el desarrollo de una cultura de paz.

Bloque 6.- La igualdad entre hombres y mujeres: superando los contenidos de cursos pasados se centra éste en un bloque con entidad propia que haga posible la reflexión en profundidad sobre la igualdad, la libertad y las causas de discriminación de las mujeres y las alternativas a tales situaciones.

Establecidos los bloques en que cada asignatura se desarrollará en el curso correspondiente en el que se imparte, cabe ahora analizar cómo contribuye la materia a la adquisición de las **competencias básicas** establecidas por el Real Decreto de referencia.

A este respecto, la *Educación para la ciudadanía* y la *Educación ético-cívica* se relacionan directamente con la competencia social y ciudadana; así propicia la adquisición de habilidades para vivir en sociedad, el reforzamiento de la autonomía, la autoestima y la identidad personal, favorece el desarrollo de habilidades que permiten participar, tomar decisiones, elegir la forma adecuada de comportarse en determinadas situaciones y responsabilizarse de las decisiones adoptadas y de las consecuencias derivadas de las mismas. También contribuye a mejorar las relaciones interpersonales al trabajar las habilidades orientadas a lograr la toma de conciencia de los propios pensamientos, valores y acciones. Ayuda a afrontar las situaciones de conflicto, y a utilizar el diálogo y otros procedimientos no violentos para su resolución, consolidando así habilidades sociales que ayudan a generar sentimientos compartidos y no excluyentes, a aceptar y utilizar normas sociales de convivencia e interiorizar los valores de respeto, cooperación, solidaridad, justicia, no violencia, compromiso y participación tanto en el ámbito personal como en el social.

Se contribuye al desarrollo de la competencia de *aprender a aprender* cuando mediante la asignatura se fomenta la conciencia de las propias capacidades a través de la educación afectivo-emocional y las relaciones entre la inteligencia y los sentimientos. Se contribuye al aprendizaje futuro en cuanto que se estimulan las habilidades sociales, el impulso del trabajo en equipo, la participación y el uso sistemático de la argumentación, la síntesis de las opiniones propias y ajenas y la confrontación ordenada y crítica del

conocimiento. Se favorece mediante los procedimientos del área la competencia básica de la autonomía e iniciativa personal porque se desarrollan iniciativas de planificación, toma de decisiones y asunción de responsabilidades.

Por otro lado, el uso sistemático del debate contribuye a la competencia en comunicación lingüística, porque exige ejercitarse en la escucha, la exposición y la argumentación. El conocimiento y el uso de términos y conceptos propios del análisis de lo social posibilitan a la vez el enriquecimiento del vocabulario.

Si nos situamos en el plano teórico de cómo hubiese sido deseable contemplar, en términos generales y a nuestros ojos, una asignatura de estas características, a la hora de diseñar el contenido del conocimiento del ordenamiento constitucional en la escuela, entendida como “una institución social que tiene que darnos los conocimientos necesarios para saber cómo comportarnos en la vida y poder integrarnos en la sociedad”¹⁵⁷, y partiendo de la base de que “los centros de enseñanza dan normas de convivencia social, porque la educación refleja el tipo de sociedad que tenemos”¹⁵⁸, parece más que razonable, como explica el profesor Jimena Quesada¹⁵⁹, que la escuela no sólo debe preparar para tener buenas salidas profesionales, sino también para formar buenos ciudadanos, y es en ese sentido que debe verificarse “si el programa educativo se orienta a hacer personas capaces, con la cabeza bien preparada para dominar la vida y los acontecimientos, o sólo para preparar mano de obra, con lo que es suficiente que sepan lo bastante como para desenvolverse en un oficio o especialización...”¹⁶⁰. En definitiva, quienes se preocupan por la calidad de la enseñanza no olvidan que el objetivo es ante todo, educar, y no sólo preparar al alumno para el ejercicio de una profesión.

Todo ello nos lleva, continúa explicando el profesor Jimena Quesada, a la cuestión de los valores constitucionales y, consecuentemente, al acervo constitucional susceptible de ser transmitido a los alumnos. A partir del

¹⁵⁷ Garrido y Díaz Aledo, L., *La enseñanza...a lo claro*, Madrid, Editorial Popular, 5ª ed., 1985, p. 6.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 10

¹⁵⁹ “El conocimiento del ordenamiento constitucional: condición necesaria de calidad del sistema educativo”, en el *Libro homenaje a D. Iñigo Cavero Lataillade*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 383-413.

¹⁶⁰ Giner, C. y otros, *La Constitución a lo claro*, Madrid, Editorial Popular, 5ª ed, 1989, p. 38

representativo art. 16 de la Declaración francesa de 1789, que delimita el ordenamiento constitucional, distinguiendo una parte dogmática (sería la constituida por los valores constitucionales, y los derechos y libertades en los que éstos se plasman) y la parte orgánica (la referida a la separación de poderes del Estado y la organización territorial del mismo). En lo referido al marco de nuestro país, la doctrina ha venido afirmando que “el Derecho Constitucional se despliega, fundamentalmente, sobre las siguientes materias: a) Los principios y valores. b) El sistema de fuentes. c) Los órganos del Estado y sus relaciones. d) El sistema de derechos y libertades. e) La distribución territorial del poder. f) La justicia constitucional”¹⁶¹. A los que cabría añadir dos más; los relativos a la Constitución económica y los que establecen los procedimientos de reforma constitucional.

Sería acertado y suficiente, en la educación secundaria, facilitar el acercamiento a los tres sectores constitucionales fundamentales: los valores y derechos constitucionales, los poderes del Estado, y la organización territorial del mismo, añadiendo a ello un acervo terminológico básico para entender la materia¹⁶².

En cuanto al primero, la transmisión de los valores y derechos, éstos son más fácilmente transmisibles en la educación primaria, a través de ejercicios prácticos, siendo las siguientes materias más propias de la educación secundaria, como se ha comentado, por la complejidad intelectual que su comprensión exige ya.

Y en cuanto al patrimonio terminológico, el conocimiento del ordenamiento constitucional pasa por la comprensión del término “constitución”, así como de otros no menos importantes como “Estado social y democrático de Derecho”, “Estado de partidos”, “Estado autonómico” como forma territorial de organización del poder, y “Monarquía” como forma de Jefatura del Estado

¹⁶¹ Álvarez Conde, E., y García Fernández, J., “La Constitución y el Derecho Constitucional”, en la obra colectiva *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 1998, p. 203.

¹⁶² Para ello existen iniciativas pedagógicas dignas de elogio, como el libro publicado en su día por la Generalitat Valenciana, en edición bilingüe *Hablemos de la Constitución/Parlem de la Constitució*: se explica el articulado de forma accesible y clara; sirva el ejemplo de la inviolabilidad del domicilio o el secreto de las comunicaciones, que se redactan de la siguiente manera: “Nadie puede entrar en nuestra casa, salvo la policía, con una orden del juez” o “Nadie puede abrir nuestras cartas ni escuchar nuestras conversaciones por teléfono” (p. 17)

(frente a República), “Democracia” como régimen político (frente a la Autocracia, ya sea dictatorial o totalitaria).

En cualquier caso, debe ponerse énfasis en la explicación de una democracia desde una perspectiva pedagógica y motivadora de cara a la participación, evitando en estos niveles educativos lo estrictamente jurídico, pues a un estudiante de este ámbito de secundaria no es necesario darle a conocer, en estas materias, más allá de una idea de las Constitución como conjunto de normas fundamentales y supremas que rigen la vida en comunidad, y el Estatuto de Autonomía también como conjunto de reglas básicas que disciplinan la vida y el autogobierno dentro de un territorio determinado del Estado. Ello sin perjuicio de explicar, como fórmula de respeto a la diversidad y no discriminación, conceptos tales como el de “federalismo”, o “igualdad”, como valor fundamental de la democracia: “La participación de todos en el gobierno, que es el principio político de la democracia, se sustenta en un valor fundamental: la igualdad”¹⁶³, conceptos que revisten interés para compatibilizar la unidad y la diversidad no sólo a nivel estatal, sino también en el plano autonómico y europeo.

2. Los objetivos concretos de la asignatura.

La asignatura pretende como objetivos a desarrollar en esta etapa educativa los siguientes que se recogen literalmente:

1.- Reconocer la condición humana en su dimensión individual y social, aceptando la propia identidad, las características y experiencias personales respetando las diferencias con los otros y desarrollando la autoestima.

2.- Desarrollar y expresar los sentimientos y las emociones, así como las habilidades comunicativas y sociales que permiten participar en actividades de grupo con actitud solidaria y tolerante, utilizando el diálogo y la mediación para abordar conflictos.

3.- Desarrollar la iniciativa personal asumiendo responsabilidades y practicar formas de convivencia y participación basadas en el respeto, la

¹⁶³ Así lo estima Baranger, D., *Le droit constitutionnel*, París, PUF, 2ª ed., 2002, p. 77.

cooperación y el rechazo a la violencia, así como a los estereotipos y prejuicios.

4.- Conocer, asumir y valorar positivamente los derechos y obligaciones que se derivan de la DUDH y de la CE, identificando los valores que los fundamentan, aceptándolos como criterios para valorar éticamente las conductas personales y colectivas y las realidades sociales.

5.- Identificar la pluralidad de las sociedades actuales reconociendo la diversidad como enriquecedora de la convivencia y defender la igualdad de derechos y oportunidades de todas las personas, rechazando las situaciones de injusticia y las discriminaciones existentes por razón de sexo, origen, creencias, diferencias sociales, orientación afectivo-sexual o de cualquier otro tipo, como una vulneración de la dignidad humana y causa perturbadora de la convivencia.

6.- Reconocer los derechos de las mujeres, valorar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos entre ellos y rechazar los estereotipos y prejuicios que suponga discriminación entre hombres y mujeres.

7.- Conocer y apreciar los principios que fundamentan los sistemas democráticos y el funcionamiento del Estado español y de la UE, tomando conciencia del patrimonio común y de la diversidad social y cultural.

8.- Conocer los fundamentos del modo de vida democrático y aprender a obrar de acuerdo con ellos en los diferentes ámbitos de convivencia. Asumir los deberes ciudadanos en el mantenimiento de los bienes comunes y el papel del Estado como garante de los servicios públicos.

9.- Valorar la importancia de la participación en la vida política u otras formas de participación ciudadana, como la cooperación, el asociacionismo y el voluntariado.

10.- Conocer las causas que provocan la violación de los derechos humanos, la pobreza y la desigualdad, así como la relación entre los conflictos armados y el subdesarrollo, valorar las acciones encaminadas a la consecución de la paz y la seguridad y la participación activa como medio para lograr un mundo más justo.

11.- Reconocerse miembros de una ciudadanía global. Mostrar respeto crítico por las costumbres y modos de vida de poblaciones distintas a la propia y manifestar comportamientos solidarios con las personas y colectivos

desfavorecidos.

12.- Identificar y analizar las principales teorías éticas, reconocer los principales conflictos sociales y morales del mundo actual y desarrollar una actitud crítica antes los modelos que se transmiten a través de los medios de comunicación.

13.- Adquirir un pensamiento crítico, desarrollar un criterio propio y habilidades para defender sus posiciones en debates, a través de la argumentación documentada y razonada, así como valorar las razones y argumentos de los otros.

Todo ello se podría resumir en lo siguiente: ayudar a los jóvenes en formación a estar mejor preparados para ejercer sus derechos y responsabilidades de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos y la CE, ayudarlos a obtener las destrezas requeridas para la participación activa como ciudadanos responsables, críticos en la arena pública y en la sociedad civil; conocer y apreciar los principios y fundamentos de los sistemas democráticos y aprender a obrar de acuerdo con ellos en los diferentes ámbitos de convivencia; conocer y valorar los derechos humanos y adoptar una actitud crítica ante sus violaciones; reconocerse miembro de una ciudadanía global y ser consciente de las desigualdades que genera, adquirir un criterio propio y un pensamiento crítico.

3. La evaluación de la adquisición de una buena educación para la ciudadanía. Su delimitación con respecto a la Educación ético-cívica.

Debido a que la materia de la *Educación para la ciudadanía* tiene tres componentes, el cognitivo, el afectivo, y el comportamental, la evaluación de la consecución o no de los objetivos planteados debe atender a esta triple composición, fijándose como criterios de evaluación los siguientes:

1.- Identificar y rechazar las situaciones de discriminación hacia personas de origen, género, ideología, religión, orientación afectivo-sexual diferentes a las propias, a partir del análisis de casos reales o figurados. Debe verificarse asimismo si, ante la constatación de la discriminación, muestra el alumno autonomía de criterio, actitudes de rechazo hacia la propia discriminación y

respeto por las diferencias personales.

2.- Participar en la vida del centro y del entorno y practicar el diálogo para superar los conflictos en las relaciones escolares y familiares. A través de la observación y del contacto con las familias se puede conocer la responsabilidad con que el alumnado asume las tareas que le corresponden y en qué medida participa en las actividades del grupo y del centro educativo.

3.- Utilizar diferentes fuentes de información y considerar las distintas alternativas existentes en los debates que se planteen sobre situaciones o problemas, ya sean locales o globales. Se pretende comprobar mediante este criterio si el alumno conoce las técnicas de debate, si se documenta debidamente utilizando distintas fuentes de información para presentar sus opiniones de forma rigurosa, si argumenta debidamente, si considera las distintas posiciones y llega a elaborar un pensamiento propio y crítico, siendo capaz de presentar sus conclusiones tanto de forma oral como escrita.

4.- Identificar los principios básicos de la DUDH y distinguir los hechos que suponen su violación. Este criterio pretende evaluar el grado de conocimiento mismo de la DUDH y, sobre todo, si el alumno reconoce situaciones de violación de derechos humanos en el mundo, a nivel legislativo y real, y si es capaz de describir y rechazar la discriminación de hecho y de derecho que sufren las mujeres.

5.- Reconocer los principios democráticos y las instituciones fundamentales que establece la Constitución y distinguir la organización del sistema político nacional, autonómico y local. Se valora en este punto el conocimiento de los rasgos fundamentales de la organización política del Estado y el papel que corresponde a los ciudadanos en el control del correcto funcionamiento de los distintos órganos con competencias a distintos niveles territoriales, y si es capaz de aplicar los principios del funcionamiento democrático a distintas situaciones reales.

6.- Identificar los principales servicios públicos que deben garantizar las administraciones, y mostrar cotidianamente actitudes cívicas relativas al cuidado del entorno, la seguridad vial, la protección civil y el consumo responsable. Se trata de comprobar el grado de conocimiento y convencimiento de los propios ciudadanos en su tarea de cuidar los servicios públicos, y contribuir a su mantenimiento a través del cumplimiento de las obligaciones

fiscales.

7.- Identificar rasgos de las sociedades actuales, como la desigualdad, la pluralidad cultural, etc., desarrollando actitudes responsables que contribuyan a su mejora. Se pretende valorar el conocimiento de las causas que originan la desigual distribución de la riqueza, los problemas que, como el racismo, el enfrentamiento en el uso de los espacios comunes, las tribus urbanas, el propio “botellón”, surgen en los medios urbanos, para que el alumno los identifique y pueda contribuir a su mejora. A este respecto, podemos añadir, no sería nada desdeñable aportar casos significativos como algunos resueltos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de contaminación acústica¹⁶⁴.

8.- Identificar las características de la globalización y el papel que juegan en ella los medios de comunicación, tratando de conocer así las relaciones existentes entre la vida de las personas de distintas partes del mundo como consecuencia de dicha globalización, las repercusiones que comportan determinadas formas de vida del mundo desarrollado, y la manifestación por parte del alumnado de actitudes de solidaridad con los grupos desfavorecidos.

9.- Reconocer la existencia de conflictos y el papel que desempeñan en los mismos las organizaciones internacionales y las fuerzas de pacificación, y valorar en ese sentido la importancia de la legislación en la materia y la participación humanitaria para paliar las consecuencias de los conflictos, comprobando para evaluarlo si se conocen los principales conflictos actualmente, su localización y la actuación de las organizaciones internacionales en ellos y de las leyes aplicables a cada caso, así como comprobar si el alumnado reflexiona sobre la presencia de las organizaciones no gubernamentales para mitigar las consecuencias negativas de los conflictos.

A otro nivel superior, el de la *Educación ético-cívica*, se pretende evaluar la adquisición de otros conocimientos y habilidades, como son:

1.- Descubrir los sentimientos en las relaciones interpersonales y que cada alumno asuma los propios, sabiendo situarse en el lugar del otro, que razone las motivaciones de su conducta y sea responsable de sus actos.

2.- Que se identifiquen los rasgos básicos que forman la dimensión moral de las personas, las normas, las costumbres, los valores, y los dilemas morales

¹⁶⁴ Por ejemplo, STEDH *Moreno Gómez c. España*, de 16 de noviembre de 2004.

que se plantean en el mundo actual.

3.- Que el alumno conozca las teorías éticas más destacadas y que han influido en la conquista de los derechos y libertades en nuestra sociedad

4.- Comprobar que se conocen los conceptos clave de los derechos humanos y constatar su valoración crítica sobre el esfuerzo que ello ha supuesto en la historia de la Humanidad, así como si manifiesta una exigencia activa de su cumplimiento y ejercicio activo.

5.- Comprender y expresar el significado histórico y filosófico de la democracia como forma de convivencia social y política; para ello será necesario constatar que el alumno comprende el pluralismo político y moral y aprecia el respeto a la dignidad de cada persona por encima de las diferencias individuales o culturales.

6.- Reconocer los valores fundamentales de la democracia en la Constitución, así como el proceso de democratización que han vivido muchos países como un logro de la civilización humana en todo el mundo, y el conocimiento de las reglas y conceptos claves del sistema democráticos como son el sistema de elecciones, el pluralismo político, el gobierno de la mayoría, cómo se resuelven los conflictos entre legitimidad y legalidad democráticas, etc.

Los últimos criterios de evaluación previstos para esta asignatura coinciden con los también previstos para la anterior en cuanto a lo expuesto sobre la participación en la vida del propio centro escolar y de la vida pública en general, en cuanto al conocimiento de las causas que provocan los principales problemas del mundo actual (reparto desigual de la riqueza, maltrato infantil, emigraciones forzadas, etc.), en cuanto a justificar los propios razonamientos utilizando el diálogo y el respeto a los planteamientos ajenos, y finalmente, a la distinción de la igualdad y la diversidad y las causas de los factores de discriminación, con especial énfasis hecho en este punto sobre la igualdad de derechos de las mujeres, el conocimiento de los momentos históricos más destacados en la conquista de sus derechos políticos y la igualdad en el ámbito familiar y laboral, sabiendo localizar en la sociedad actual las situaciones de discriminación subsistentes, con el consiguiente rechazo hacia ellas.

III. Balance crítico de la proyección de la asignatura.

Ante la regulación tan extensa que ha querido recoger el Real Decreto 1631/2006 para dar forma a esta nueva área de Educación para la ciudadanía, como materia curricular propia, consideramos que son varios los comentarios a realizar:

1- El currículo escolar diseñado por la LOE, habiendo acogido el planteamiento de las competencias básicas, sin embargo, no las ha logrado integrar, al menos respecto de las enseñanzas mínimas de la ESO, con la estructura disciplinar de división por materias. Las orientaciones sobre cómo cada materia contribuye a la adquisición de las competencias básicas viene a recordar a aquellas otras sobre cómo cada materia coadyuvaba a la adquisición de los temas transversales. Si los contenidos están enteramente organizados disciplinariamente y son los objetivos de cada área los que marcan la evaluación y orientación en el desarrollo curricular en el aula, las competencias son un aditamento que no contribuye en absoluto al objeto inicialmente pretendido.

Nos parece abigarrada la descripción de objetivos de la asignatura, por cuanto no sigue una sistematización coherente con la exposición inicial de ir de lo particular, la persona, a lo general o social, porque constantemente mezcla cuestiones de uno y otro ámbito, porque reitera en ocasiones aspectos ya tratados en otros puntos anteriores, porque también en ocasiones no sabe el lector si está detallándose un contenido, un objetivo, un modo de evaluación o se trata de la enésima vez que el legislador hace referencia a un principio que, siendo importante, pierde sustantividad propia y aun fuerza, cuando se repite de manera tan insistente que parece más bien una coletilla. Es el caso del principio de participación, expuesto en múltiples versiones, y el de igualdad y no discriminación, con el que se especifica en demasía la igualdad de género, que siendo absolutamente fundamental no lo es más que otras igualmente presentes en nuestras sociedades y que tienen que ver no ya con el sexo de la persona sino con su misma dignidad. Analizaremos del principio de igualdad en un apartado posterior.

2- Los derechos humanos están ausentes en la Educación Infantil y en los

principios que marcan esta etapa, y en el desarrollo de los objetivos educativos y principios metodológicos no hay referencia alguna a los derechos humanos; únicamente se hace referencia en el art. 13.e) LOE que describe los objetivos de esta etapa, el de *“relacionarse con los demás y adquirir progresivamente pautas elementales de convivencia y relación social, así como ejercitarse en la resolución pacífica de conflictos”*.

3- No se asegura suficiente formación en derechos humanos para el profesorado dentro de la LOE, en cuanto que los planes de estudio de las Escuelas de Magisterio y Facultades de Pedagogía y Educación no prevén planes específicos al respecto, cuando sí exige la LOE que la formación permanente del profesorado deberá contemplar la adecuación de los conocimientos y métodos a los contenidos que se pretenden. En este sentido, sería deseable revisar las titulaciones de grado y postgrado de los futuros profesores para incluir la educación en derechos humanos en la formación y capacitación profesional que incluyan los elementos establecidos dentro del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, entre otros: conocimientos de los derechos humanos, teorías de la educación en que se basa la educación en derechos humanos, objetivos de aprendizaje y métodos de enseñanza. La capacitación sobre educación en derechos humanos del personal docente es tarea básica y primordial para lograr una educación en derechos humanos acorde a las directrices marcadas desde las instancias europeas.

4- Aunque la presencia de esta asignatura supone un avance y una oportunidad histórica de incluir los derechos humanos de forma clara, explícita y detallada en los planes de estudio, parece no obstante insuficiente la presencia explícita con nombre y contenidos propios, de los derechos humanos en sí. Desde esta perspectiva, parece oportuna la sugerencia de algunas organizaciones no gubernamentales que han propugnado la asunción por parte del Ministerio de Educación y Ciencia de la responsabilidad de la ejecución de un plan de acción en derechos humanos, asignado al departamento pertinente, tal y como pide el Programa Mundial de Naciones Unidas, así como la adopción de un plan de estudios nacional específico para la educación en derechos humanos.

5- En una primera conclusión, la implantación de la asignatura en los

currículos educativos de primaria suponía una oportunidad para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos con las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, pero sin duda queda mucho por hacer para iniciar y consolidar los derechos humanos en las escuelas y centros educativos en general. Se considera positiva la previsión de 50 horas lectivas mínimas en Educación Primaria, lo que coloca a España por encima de la mayoría de países europeos, que no contemplan una asignatura de contenido similar para dicho nivel de aprendizaje. Pero debe resolverse el rechazo público mostrado por algunos y la preocupación por la inexistencia de mecanismos generales y permanentes que acompañen a la asignatura. Bajo tal prisma, resulta reprochable la ausencia de una Comisión Nacional de Seguimiento de Derechos Humanos tal y como ocurre en otros países europeos como Alemania o Francia. En cambio, la carga lectiva prevista para el nivel de Educación Secundaria parece insuficiente en comparación con otros países de nuestro entorno, como Irlanda, Portugal, Suecia o Polonia, todos ellos con mayor número de horas mínimas según el Informe *La Educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo* de la Red Eurydice, de 2005.

IV. Sobre el conocimiento de algunas garantías institucionales para consolidar la asignatura. Referencia particular al Defensor del Pueblo, como mediador entre la ciudadanía y las administraciones públicas, y como artífice de difusión de relevantes cánones internacionales.

En el ámbito educativo, como en otros de carácter social-prestacional, cobra especial importancia la actuación de las Defensorías del Pueblo y las figuras autonómicas afines¹⁶⁵. La actuación del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales a quien se atribuye competencias orientadas a la supervisión de la actividad de la Administración Pública, como garantía de los derechos y libertades del Título I (art. 54 CE), junto con la dispensada por el Ministerio Fiscal (art. 124 CE) en el ejercicio de sus tarea

¹⁶⁵ Existen en Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja. En la Comunidad de Madrid no existe como tal, pero sí en cambio la figura del "Defensor del Menor".

también constitucionalmente asignada, se denominan, por parte de la doctrina, garantías institucionales o no jurisdiccionales, a pesar de no existir un precepto constitucional que los recoja como tales.

El control de la actuación de la Administración en materia educativa es un apartado de interés tradicional y con entidad propia en las memorias anuales que elabora la institución¹⁶⁶. Asimismo existen trabajos monográficos, como los concernientes al acoso escolar, al alumnado extranjero en España¹⁶⁷, o por lo que aquí especialmente nos interesa, en 2011, sobre la transmisión de valores democráticos en el proceso educativo.

Su función, realizando advertencias, sugerencias o recomendaciones, puede ser relevante en el campo de los derechos sociales que, como el de la educación en su faceta prestacional (sin olvidar, por supuesto, la dimensión cívico-política de la concreta educación para ciudadanía), han sido dotados de contenido por el legislador recordando a la Administración las prestaciones que con relación al mismo le corresponden.

La labor documental, así como de recogida y sistematización de información acerca de cualquier asunto que tenga que ver con la defensa de los derechos de los ciudadanos es tarea que, en el marco de las competencias asignadas por el texto constitucional a la figura del Defensor del Pueblo, y como anexo a su encargo de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas, es fácilmente accesible a través de los medios tecnológicos de que hoy disponemos. De ahí la importancia, fundamentalmente, de los *Informes y Recomendaciones* elaborados por la institución en la materia.

La página web de la Institución recoge numerosas actuaciones de la misma en relación con sectores varios, pero es tal la importancia que entraña una concreta, la infancia, que dedica un apartado concreto a la misma.

¹⁶⁶ En la Memoria del Defensor del Pueblo se incluye el análisis en el apartado "Supervisión de la actividad de las administraciones públicas", en el relativo a "Aspectos sanitarios, educativos y ocupacionales", en el título correspondiente a la "Administración educativa".

¹⁶⁷ Informe sobre la *Escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, de 2003; *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria, 1999-2006*, publicado en 2007.

Nos disponemos a relatar, sin ánimo de ser exhaustivos, materiales de las distintas intervenciones, al menos las más destacadas, con relación a la educación de los niños en lo que afecta a una materia tan trascendental para la educación de esos mismos futuros ciudadanos como es la EpC. Por ser variados sus cometidos, éstos se despliegan en diversos ámbitos:

1) Sirva, para comenzar, la sección dedicada a "El Defensor del Pueblo en tu clase", a raíz de la asignatura EpC en la que figuran contenidos relacionados, directa o indirectamente, con los derechos humanos y con las instituciones que se encargan de su protección y defensa. Plenamente consciente la Institución del cometido constitucionalmente atribuido, crea este recurso didáctico como instrumento de utilidad en la difusión y enseñanza de los valores imprescindibles para configurar una sociedad respetuosa y activa en la defensa de los derechos humanos, impulsando su conocimiento, especialmente entre los jóvenes, como elemento esencial de su formación ética, a fin de prepararlos para la ciudadanía activa y un ejercicio responsable de la misma, tal como explica la propia web¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Para colaborar en la consecución de este objetivo hemos creído conveniente abrir este nuevo sitio, dentro de nuestra web Institucional, para facilitar, de forma sencilla y resumida, el acercamiento al mundo de los Derechos Humanos desde una perspectiva didáctica, creando dentro de él los apartados que encontrarán a continuación.

- *El Defensor del Pueblo.* Destinado a dar a conocer, de manera sencilla, la Institución del Defensor del Pueblo, encargada de la defensa y protección de los Derechos Humanos y de las actuaciones que para este fin desarrolla, que en su detalle se pueden encontrar fácilmente en las distintas secciones de nuestro sitio web institucional.
- *Derechos Humanos.* Recoge de forma muy resumida aspectos básicos sobre el concepto de Derechos Humanos, su nacimiento, evolución y desarrollo a lo largo de la historia, junto con enlaces para acceder a los textos fundamentales en los que figuran reconocidos.
- *Sala de Profesores.* Tiene por objeto facilitar, tanto al profesorado como a los alumnos, toda una serie de sitios web en donde poder encontrar contenidos idóneos para profundizar en el conocimiento de los Derechos Humanos y materiales útiles para su enseñanza y difusión. Este apartado tiene por objeto facilitar, tanto al profesorado como a los alumnos, toda una serie de direcciones en Internet donde podrán encontrar contenidos idóneos para profundizar en el conocimiento de los derechos humanos y materiales útiles para su enseñanza y difusión. Con este fin se han estructurado tres apartados que ordenan temáticamente la información aquí recogida.
En el primero de ellos aparecen los enlaces con las webs de las instituciones más representativas que tienen como misión fundamental la difusión, promoción y defensa de los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como en nuestro país, en donde figuran sus cometidos, estructura organizativa, funcionamiento y normas por las que se rigen, entre otras cuestiones de interés.
El segundo reúne una serie de enlaces con entidades e instituciones que han desarrollado programas educativos especialmente interesantes, relacionados con los derechos humanos en general, o con alguna de sus facetas en particular.

2) Recoge las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño en el 55º periodo de sesiones que, en el marco de lo previsto por la Convención de los Derechos del Niño, se celebró en septiembre-octubre de 2010. Tras examinar los informes periódicos presentados por nuestro país, hizo las siguientes observaciones sobre la labor llevada a cabo por nuestro país en la difusión y sensibilización en la materia:

"El Comité observa con reconocimiento la labor realizada en España para educar e informar a la opinión pública sobre los derechos del niño y celebra los progresos logrados en la educación gracias a la Ley orgánica N° 2/2006, de 3 de mayo, que incorpora contenidos sobre los derechos humanos a los programas escolares de la educación primaria y secundaria en el marco de la asignatura "Educación para la ciudadanía".

"El Comité acoge con satisfacción la aprobación de la Ley orgánica N° 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que incorpora contenidos de derechos humanos en los planes de estudios de la enseñanza primaria y secundaria, dentro de la asignatura de "Educación para la ciudadanía". Además, el Comité toma nota con reconocimiento de la información proporcionada por el Estado parte de que, durante el año escolar 2010-2011, el sistema educativo alcanzará la mayor tasa de matriculación de su historia, y celebra el aumento de personal docente y la elaboración de planes de refuerzo, orientación y apoyo para mejorar los niveles de educación, en particular de los estudiantes que se encuentran en una situación de desventaja educativa y de los estudiantes extranjeros. No obstante, el Comité comparte la preocupación del Estado parte por la tasa de deserción escolar prematura, que sigue siendo muy alta. El Comité expresa también su preocupación por la baja participación de los niños y los adolescentes en las escuelas, y observa que la participación de los

Por último, el tercer apartado recoge algunos enlaces con sitios web en los que pueden encontrar materiales didácticos muy útiles sobre los derechos humanos y determinadas actividades o soportes artísticos y culturales, como las artes plásticas, la literatura, la música o el cine e incluso juegos cuyo contenido tiene una relación directa con esta temática. Estamos seguros que con las aportaciones e iniciativas que nos envíen los usuarios de este sitio web podremos enriquecer los contenidos de este apartado.

*estudiantes sigue estando insuficientemente desarrollada y se limita a los Consejos Escolares a partir de la enseñanza secundaria*¹⁶⁹.

3) El Informe realizado tras la visita del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa¹⁷⁰. En él se recogía su preocupación en torno a las enmiendas a la educación cívica y en derechos humanos, tras el proyecto de ley sobre educación, presentado en septiembre de 2012, que propuso cambios al contenido de los programas en lo previsto para la EpC por la LOE, lo que suscitó polémicas. En febrero de 2013, el Comisario recibió una petición contra la supresión de la educación para la ciudadanía firmada por 60 ONG españolas y europeas. El Comisario consideró importante deliberar sobre ella con las autoridades españolas, "ya que está firmemente convencido de que la educación cívica y en derechos humanos es fundamental para combatir todas las formas de discriminación e intolerancia y para crear generaciones de ciudadanos activos y responsables, necesarias en una sociedad democrática".

Llama la atención de las autoridades respecto a las normas del Consejo de Europa sobre la educación en derechos humanos, tales como la ***Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos adoptada el 11 de mayo de 2010***¹⁷¹, que invita a los Estados miembros a "incluir la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos en los programas de educación formal en los niveles de infantil, primaria y secundaria, así como en la enseñanza y la formación general y profesional". El proyecto de ley antedicho preveía la supresión de las asignaturas de educación para la ciudadanía y los derechos humanos en las escuelas primarias, y de educación cívica y ética en las escuelas secundarias, que se habían introducido en 2006. Asimismo, la religión se introduciría como asignatura, con la posibilidad de

¹⁶⁹ CRC/C/ESP/CO/3-4. Distribución general de 3 de noviembre de 2010 Español Original: inglés. Convención de los Derechos del niño (13 de septiembre a 1º de octubre de 2010). Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del art. 44 de la Convención.

¹⁷⁰ Realizado por Nils Muižnieks. El informe se redactó tras una visita a Madrid y Sevilla realizada por el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, del 3 al 7 de junio de 2013. La visita se centró en las repercusiones de la crisis económica y las medidas de austeridad fiscal en el goce de los derechos humanos, y prestó particular atención a dos grupos sociales particularmente vulnerables, a saber, los niños y las personas con discapacidad.

¹⁷¹ Adoptada en el marco de la Recomendación del Consejo de Ministros CM/Rec(2010)7 del Comité de Ministros.

elegir, en su lugar, un curso de educación en valores sociales y cívicos. La educación para la ciudadanía impartida en ese momento incluía temas como la concienciación sobre los derechos del niño; la igualdad de género; la no discriminación; la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la homofobia; los derechos humanos y las nuevas tecnologías de la información, si bien las autoridades señalaron al Comisario que este contenido se integraría en todos los programas de estudios de las escuelas.

De igual modo preocupaba al Comisario que la incorporación de la educación en derechos humanos en todo el programa de estudios de las escuelas pudiera conducir a su disolución, y que fuera considerada por docentes y alumnos como una asignatura menos importante. También señalaba que la propuesta de suprimir la educación en derechos humanos ya había sido muy criticada por ONG de derechos humanos y organizaciones de docentes, así como que en abril de 2013, el Consejo de Estado, en su calidad de órgano consultivo del Gobierno, también se posicionó claramente en contra de la supresión de la educación en derechos humanos. El Comisario quedó entonces a la espera de recibir más información de las autoridades sobre la reforma prevista de la educación cívica y en derechos humanos en las escuelas.

Por último, el Comisario subrayó -indica el informe- que la educación en derechos humanos es un instrumento esencial para promover el respeto por el pluralismo, los valores de la democracia y el Estado de derecho, y que debería formar parte integrante de la educación a todos los niveles, tal como se prevé en la mencionada Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos.

4) La institución del Defensor del Pueblo también acoge seminarios destinados a la promoción de los derechos fundamentales y los valores democráticos, como el "Seminario sobre la presencia de valores democráticos en el proceso educativo", de lo que da fe la publicación en la Revista de la institución correspondiente a mayo de 2010. En ella se recoge cómo la institución reivindicaba un esfuerzo para recuperar los valores democráticos en el proceso educativo. Tras las ponencias, que giraron en torno al análisis de nuestra sociedad actual, recordó el entonces Defensor del Pueblo, Don Enrique

Música, que es en la escuela donde se empiezan a formar los verdaderos ciudadanos en una sociedad democrática.

El acto de clausura concluyó con la intervención del también entonces Ministro de Educación, Don Ángel Gabilondo, que se mostró encantado de participar en un acto de esas características porque “sitúan a la educación donde debe estar, en el núcleo central de nuestro sistema político y social, y probablemente también de nuestra familia y de nuestra sociedad”. Afirmó que sin educación “no puede haber democracia”, es más, “cuanto más calidad tenga nuestro sistema educativo, mayor calidad tendrá la democracia y viceversa”. Expuso la necesidad de “educar en la palabra, que es educar en la libertad, en la inclusión de las diferencias, en la diversidad, y el derecho a la diferencia sin diferencia de derechos” y animó a que todas las organizaciones de padres, alumnos, profesores, sindicatos, empresarios, asociaciones de personas con discapacidad, plataformas sociales, instituciones y comunidades autónomas participen en el proceso educativo de los niños, y en la transmisión de valores.

5) Al Defensor del Pueblo acudieron representantes de diversos organismos para solicitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la LOMCE en cuanto a la supresión de la asignatura "educación para la ciudadanía". La resolución adoptada sobre dicha solicitud se expone a continuación¹⁷². Se acordó no interponer el recurso solicitado en razón de la fundamentación siguiente, que merece la pena transcribir:

“Fundamento único de la resolución.

Desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada por cualquiera de los restantes sujetos legitimados para

¹⁷² Anexo E.5, de 2014, del Defensor del Pueblo sobre solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional.

ello. Asimismo es criterio de la institución no iniciar procesos de inconstitucionalidad cuando los planteamientos de las mismas tengan por objeto cuestiones relativas a la defensa del orden competencial derivado de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Estos criterios, al margen de evidentes razones de economía procesal, tienen relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la institución, su carácter de Comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con estos criterios, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

A ello ha de añadirse que cuando el debate sobre la legitimidad constitucional de una norma o precepto se circunscribe a la defensa del orden competencial, entiende la institución que quienes son titulares de las competencias supuestamente afectadas y tienen legitimidad para iniciar acciones en su defensa son los que deben actuar. Solamente en el supuesto de que la eventual inacción de los presuntos titulares de la competencia pudiera suponer un riesgo para el legítimo y pleno ejercicio de los ciudadanos, de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce, procedería la actuación, digámoslo así, subsidiaria del Defensor del Pueblo, mediante el recurso de inconstitucionalidad contra la norma competencial que pudiera producir tal efecto”.

No obstante todo lo dicho, cabe recordar que la garantía hasta ahora examinada no implica intervención de autoridad judicial alguna, más allá de la

"magistratura de opinión"¹⁷³ que supone la figura del Defensor del Pueblo, figura dotada de *auctoritas*, pero no de *potestas*. En el capítulo siguiente se analizan las garantías judiciales por parte de los Tribunales con relación a la objeción de conciencia planteada a la asignatura en conexión con el valor "igualdad" en cuyo ámbito se plantea.

¹⁷³ Aguiar de Luque, L. "Las garantías Constitucionales de los Derechos Fundamentales en la Constitución española", *Revista de Derecho Político*, nº 10, 1981, pp. 128-129.

CAPÍTULO QUINTO. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y EL VALOR "LIBERTAD".

I. Libertad religiosa y de pensamiento. Notas sobre el laicismo y la aconfesionalidad del Estado.

El presente capítulo va a adentrarse en un aspecto absolutamente crucial que se plantea en la debatida cuestión de fondo, la educación en valores y en qué valores, por lo que enfrenta a padres, alumnos, instancias educativas y poderes públicos en definitiva, tratando unos y otros de conseguir mayor peso de sus propios derechos en difícil conciliación o detrimento de los ajenos. Como en la tan habitual práctica de otros muchos conflictos que se presentan en la confrontación de unos derechos y, digamos, los contrarios en el ámbito afectado, se trata de valorar el conjunto desde una perspectiva de equilibrio y ponderación de los bienes jurídicos protegidos en última instancia en cada caso. A pesar de la ingente tarea jurisprudencial que desarrolla el Tribunal Constitucional¹⁷⁴, sigue sin resultar fácil la convivencia de unos y otros, máxime en un terreno como el que nos movemos, el educativo, que sigue atrayendo para sí todo el poder posible en esa pugna por el tan deseado control social del que ya hemos hablado.

Abordaremos a continuación distintos conceptos y calificativos que se predicán de nuestro Estado social y democrático de Derecho, y que tienen su origen en este punto concreto en el art. 16 CE, que reproducimos a continuación:

¹⁷⁴ Para una visión exhaustiva de esta problemática, puede leerse Rollnert Liern, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1980-2001)*, Madrid, CEPC, 2002.

"1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones".

En el primer apartado se contiene la denominada "libertad religiosa y de pensamiento"; en el tercero, la aconfesionalidad del Estado, la exigencia de laicidad en su actuación. Veremos que todos ellos están íntimamente relacionados con otros conceptos y aspectos del derecho a la educación. Sirva de punto de partida decir que esa conexión es especialmente llamativa en la finalidad que el art. 27 CE otorga a la educación, esto es, el libre desarrollo de la personalidad del niño, y el derecho de los padres a elegir para sus hijos una educación que sea acorde a sus principios y valores, morales y religiosos.

Se plantea el interrogante de si el Estado español es o no un Estado laico, lo que nos lleva a analizar términos como laicidad o laicismo¹⁷⁵. Por laicismo habría que entender el diseño del Estado como absolutamente ajeno al fenómeno religioso, evitando cualquier tipo de contaminación respecto al mismo, más allá de la mera indiferencia o la pretendida y ya comentada auténtica neutralidad. Pues bien, la CE se aleja de las posturas más excesivas, y no opta por ese Estado laico, sino por un Estado aconfesional. Quiere esto decir que el Estado no desoye ni ignora la vertiente religiosa del pensamiento de sus ciudadanos, pero no otorga mayor consideración a una que a otra, al menos sobre el papel. Y, en la salvaguarda de la laicidad, contempla el pluralismo y respeta la variedad ideológica de sus ciudadanos.

¹⁷⁵ Llamazares Fernández, D. ("Proceso de secularización y relaciones concordatarias", en *Estado y religión: proceso de secularización y laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE 2001, p. 231) prefiere hablar de "secularización" más que de laicidad, para evitar una ambigüedad que "lo mismo puede referirse al proceso de transformación del Estado que tiene por objetivo el laicismo y el Estado laicista (en el sentido de valoración negativa de las creencias de los ciudadanos), que al que conduce a la laicidad y al Estado laico (valoración neutral de las creencias)".

"La Constitución de 1978 excluye tanto el modelo *confesional*, reiterado a lo largo de la historia española, como sus efímeras alternativas de *separatismo* en versión laicista"¹⁷⁶. Ollero explica desde esta afirmación que el art. 16 CE descarta toda óptica laicista: "Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades". Sin ánimo de entrar en una siempre polémica articulación de la libertad religiosa, la libertad de conciencia y la libertad ideológica¹⁷⁷, es evidente que la Constitución opta por un planteamiento individual de la persona al identificar, en su reconocimiento, libertad religiosa con libertad de conciencia, sin adentrarse en ese momento en contemplar su variante colectiva.

Así pues, el punto de partida es amplio: de cualquier concepción ideológica o creencia religiosa deriva una elemental exigencia del Estado de mantener la laicidad, de otro modo no podría preservarse el pluralismo como ya hemos mencionado, pues no hay propuesta civil que no se fundamente directa o indirectamente en alguna convicción¹⁷⁸, ya sea o no de contenido religioso¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Ollero, A., *España, ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Madrid, Thomson/Civitas, 2004, p. 21.

¹⁷⁷ Tampoco es posible, pues ello nos llevaría a otra discusión amplia que desborda el cometido del presente trabajo, entrar a diferenciar teórica, doctrinal y normativamente los conceptos de libertad de conciencia, religiosa y de pensamiento. Es abundantísima la elaboración doctrinal al respecto. Baste, por una, la perspectiva de Hervada, J. (*Los eclesiasticistas ante un espectador*, Pamplona, Eunsa, 1993, pp. 185, 201, 215 y 223) que estima que "la libertad de conciencia es consecuencial a las libertades religiosas y de pensamiento (no al contrario)". Al entenderla como "conocimiento práctico", insiste en que "la libertad de conciencia no es la primera libertad de la que dependan las otras dos -de pensamiento y religiosa- sino al revés". Al tiempo que le parece "claro que entre el derecho de libertad de pensamiento y el de libertad religiosa no se puede establecer una relación de género a especie", ya que "lo que radicalmente ampara la libertad religiosa no es un sistema de creencias sino la relación con Dios". Descarta, en resumen, la idea de que "la libertad de conciencia es el género, la de pensamiento una especie dentro de ella, y la religiosa una subespecie".

¹⁷⁸ La STC 15/1982, de 23 de abril, FJ 6º, resalta que la libertad de conciencia "supone no sólo el derecho a formar libremente la propia conciencia, sino también a obrar conforme a los imperativos de la misma".

¹⁷⁹ Souto, J.A. ("La Constitución y el Derecho eclesiástico del Estado", en Álvarez Conde, E., ed., *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, INAP, 1998, p. 272) subraya cómo "las expresiones constitucionales libertad ideológica y libertad religiosa no son dos libertades alternativas, sino una sola libertad sobre un mismo contenido -la propia cosmovisión personal- cuyo origen puede ser ideológico o religioso", y recuerda que la URSS y Bielorrusia llegaron a exigir "la inclusión en un texto constitucional de la expresión convicciones que, a juicio de algunos, parecía expresar mejor las manifestaciones ateístas, agnósticas y antirreligiosas".

"En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales". Tal exigencia impone a los docentes en los centros públicos la "renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico"¹⁸⁰.

Del cuestionamiento de esa neutralidad ideológica de los docentes y del propio sistema diseñado por las instancias educativas en torno a la formación en valores en la escuela surge la confrontación con numerosos grupos de padres, que consideran atentatorio de la libertad ideológica, suya y de sus hijos o pupilos, y del derecho que les asiste para elegir la educación que les parezca más adecuada a sus convicciones morales y religiosas, de modo que, basando sus reivindicaciones en la cobertura del propio art. 16 CE, cuestionan y enjuician la procedencia de una materia como la incluida en la Educación para la Ciudadanía (EpC). Ello nos lleva a plantear el tema de la objeción de conciencia en este ámbito y particularmente en relación con la mencionada asignatura, lo que sin duda resulta muy rico en matices y puntos de vista, como podrá verse tras el análisis jurisprudencial de las distintas instancias judiciales que se han pronunciado antes y después sobre la materia.

II. La polémica en torno a la objeción de conciencia a la Educación para la Ciudadanía.

1. Aspectos preliminares en torno a dicha polémica.

Se planteó inmediatamente en el discurso teórico y también en la realidad, como tendremos ocasión de constatar, la cuestión de la objeción de conciencia¹⁸¹ respecto de la asignatura EpC. Y ello por considerar, los que así

¹⁸⁰ STC 5/1981, de 13 de febrero, FFJJ 9 y 10.

¹⁸¹ Nos referimos a la objeción de conciencia entendida como la actitud de aquel que se niega a obedecer un mandato de la autoridad, un imperativo jurídico, invocando la existencia en el seno de su conciencia, de un dictamen que le impide realizar el comportamiento prescrito. En la mayor parte de los ordenamientos democráticos se reconoce y garantiza únicamente como tal la objeción de conciencia al servicio militar, sea o no en la Constitución (como en España, Austria, Holanda, Portugal y Alemania).

reclaman la aplicabilidad del referido derecho a la objeción de conciencia a la asignatura, que ésta pretende la formación de la conciencia moral de los alumnos, lo cual, sostienen los que así argumentan (parte de la Iglesia Católica entre ellos) supone una grave *lesión “al derecho originario e inalienable de los padres”*, únicos habilitados para elegir la formación moral que deseen para sus hijos. Alegan sus detractores que la LOE, al no respetar estos principios, permite que el Estado suplante a la sociedad como educador de la conciencia moral, con lo que la formación moral degeneraría en adoctrinamiento.

Para evitar cualquier tipo de adoctrinamiento o monopolización política no existe mejor antídoto que una educación rigurosa, plural y crítica. Pensamos que el debate acerca de los valores constitucionales, los derechos humanos, las instituciones del Estado de Derecho y de la democracia en sí no corre ningún peligro de distorsión ideológica si se lleva a cabo con libertad, con neutralidad y con rigor. No debe verse como una discusión sobre la verdad filosófica o científica, puesto que la sociedad tiene otros ámbitos para discutirla, sino como una reflexión acerca de las mejores, más justas y más correctas formas de organizar la convivencia humana.

En ese sentido, consideramos que un debate serio sobre los contenidos previstos es incompatible con el subjetivismo y el relativismo; de ahí la importancia de la metodología a emplear en la enseñanza de la materia, desterrando la idea de que el Estado pretende arrogarse la exclusividad en la educación moral de los ciudadanos, ni los padres tienen por qué ver que ceden ningún aspecto básico de su prioritaria autoridad moral sobre sus hijos. La *pacificación* de la asignatura pasaría por contar con el apoyo de la mayoría de la población, con el consenso en sus contenidos y con el respeto de todos, y será también tarea de todos, pero fundamentalmente de las instancias educativas demostrar, con el paso del tiempo, que se ha llevado a cabo con la neutralidad y el rigor que exige la misma, y que, efectivamente, ha contribuido a la formación como ciudadanos democráticos de los alumnos que la cursaron.

Centrándonos en el análisis de la objeción de conciencia en la materia, si cabe o no, en qué circunstancias, cómo ha ido hasta el momento planteándose en la tan debatida asignatura, y los pronunciamientos que al respecto ya se han producido en algunos tribunales, comencemos recordando que la objeción de *conciencia “no es una dimensión de la voluntad de los ciudadanos, ni basta con*

que uno la declare”, como recuerda el profesor Peces-Barba, sino que no es legal si no es aceptada por el Estado mediante la aprobación de una ley o de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Los sectores sociales que se han opuesto a su impartición han abogado por la objeción de conciencia desconociendo que esta institución tiene que estar regulada por el Derecho como una autorización para dejar de cumplir una obligación positiva general. Más bien se podría considerar que lo que propugnan los sectores más contrarios a la misma es la desobediencia civil propiamente dicha, atribuyéndose un veto sobre decisiones legítimas de las autoridades educativas competentes.

Sobre la objeción de conciencia ha tenido ocasión de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional, no siendo unívocas sus resoluciones sobre la materia a lo largo del tiempo. Así, en la STC 15/1982 puede encontrarse una clara fundamentación de la objeción de conciencia como manifestación de la libertad de conciencia, pues esta libertad no supone sólo el derecho a formar libremente la propia conciencia, sino también a *“obrar de modo conforme con los imperativos de la misma”*, por lo que concluía el Tribunal que el derecho a la objeción de conciencia está *“reconocido explícita e implícitamente en el ordenamiento constitucional español”* (FJ 6).

Sin embargo, esta doctrina de configuración amplia de la objeción de conciencia vendría a quebrar en las polémicas SSTC 160 y 161/1987, que concluyeron afirmando que el derecho a la objeción de conciencia no está configurado por el constituyente como un derecho fundamental, sino como un *“derecho constitucional autónomo”*, desvinculado de la libertad de conciencia pese a su conexión lógica con ella. La preocupación excesiva del Tribunal de que pudiera entenderse el art. 16 como la formulación de un derecho habilitante para una objeción de conciencia de carácter general, lo cual *significaría “la negación misma de la idea de Estado”*, le llevó a despojarle de todo sentido implícito que permitiera el afloramiento de las potenciales objeciones de conciencia no previstas expresamente, insistiendo en que sólo se ha reconocido un derecho de este género: la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio.

Pero ello, es cierto, no puede oscurecer la evidencia de que puede haber objeciones no expresamente previstas por el constituyente, o más allá de las

previstas por éste (insistimos en que constitucionalmente sólo en el caso de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio), pero sí constitucionalmente justificadas, para cuya cobertura habría que acudir al art. 16 y a la doctrina del propio Tribunal Constitucional. Tal fue el caso en el que el Tribunal Constitucional tuvo que abordar la objeción de conciencia del personal médico a la práctica del aborto, no prevista constitucionalmente y que implícita y directamente dedujo del art. 16.1 CE (STC 53/1985. FJ 14º). Quedan aquí patentes las insuficiencias interpretativas, en ocasiones, del Alto Tribunal¹⁸².

Para algunos autores resulta criticable de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de objeción de conciencia el hecho de afirmar que se trata de un derecho constitucional autónomo, y no de un derecho fundamental, cuando lo que caracteriza la fundamentalidad de los derechos no es su ubicación en la Sección 1º del Capítulo II del Título I, sino el respeto al contenido esencial del derecho y su protección judicial conforme al art. 53 CE. Y, en esa línea, el derecho a la objeción de conciencia, entiéndase para el caso previsto al servicio militar obligatorio, participa plenamente de esas características y, además, por expresa previsión constitucional, del amparo (art. 53.2 CE), lo cual lo sitúa prácticamente en el mismo nivel de protección de los derechos de la Sección 1ª.

Ahora bien, lo que sí debe quedar claro, más allá de su calificación como derecho fundamental o como derecho constitucional autónomo, es que no existen más supuestos constitucionalmente aceptados que los previstos por la propia Constitución, como en el caso del art. 30.2 CE, por norma de rango legal que lo declare o los expresamente declarados por el Tribunal Constitucional como el mencionado del personal médico a la práctica del aborto. Cualquier pretensión que vaya más allá de estos dos supuestos irá contra la legalidad vigente por las razones más que explicitadas por el TC en las resoluciones que sobre la materia ha pronunciado, por el carácter restrictivo de la objeción de

¹⁸² La STC 160/1987, de 27 de octubre, no autoriza calificar al posible derecho a la objeción de conciencia como derecho fundamental, prefiriendo referirse al mismo como derecho constitucional –no entendemos la distinción– es más, a la objeción, más que como derecho, habría que reconocerla con la “naturaleza excepcional” de exención “a un deber constitucional”. Sobre la oscilante actitud del Tribunal Constitucional ante la objeción de conciencia como derecho, puede verse la obra de Navarro Valls, R., y Martínez Torrón, J., *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1997, pp. 21-24. También en Serrano Alberca, J.M., “Art. 30 CE”, en Garrido Falla, F., y otros (coords.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Cívitas, 2001, p. 315.

conciencia y de su única previsión para los supuestos a día de hoy reconocidos.

Tras haber realizado una breve referencia en el capítulo anterior a las garantías institucionales (por referencia particular a la Defensoría del Pueblo), abordaremos a continuación el impacto de las garantías judiciales con relación a la objeción de conciencia planteada en la asignatura de EpC.

2. La discusión jurisprudencial en torno a la objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos.

2.1. Las garantías judiciales de los derechos. Las instancias nacionales.

El derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 CE constituye el elemento base de que disponen los ciudadanos para la defensa de sus derechos, y ello constituye en sí un derecho fundamental que se encuentra en la base de la operatividad de las garantías jurisdiccionales. En ejercicio de tal tutela judicial se fueron pronunciando varias sentencias por parte de Tribunales Superiores de Justicia de varias CCAA, como consecuencia de los recursos contencioso administrativos interpuestos contra las Consejerías de Educación correspondientes de cada CA. Nos referimos especialmente a las pronunciadas en las CCAA de Asturias, Cataluña y Andalucía.

Proponemos abordar ahora la cuestión desde la actuación de la jurisdicción ordinaria, concretamente de estos Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA que fueron emitiendo las primeras resoluciones sobre los recursos planteados en la materia descrita. Sirva de adelanto lo que de otro modo tendremos que esperar, el deseable pronunciamiento de fondo del TC sobre la objeción de conciencia a la asignatura de EpC, pronunciamiento que se hará esperar por cuanto nos encontramos todavía en fase de resolución de recursos en la vía jurisdiccional ordinaria. En efecto, a pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la asignatura, - quedamos a la espera

de que el TC emita su parecer de fondo al respecto¹⁸³, puesto que hasta a la fecha sólo ha pronunciado decisiones procedimentales de inadmisión, siendo la más reciente la STC 57/2014, de 5 de mayo¹⁸⁴.

2.1.1. Una postura “ponderada” sobre la asignatura EpC: los límites de la objeción de conciencia.

La STSJ de Asturias, de fecha 11 de febrero de 2007¹⁸⁵ resolvió sobre la pretensión de los recurrentes al reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia, como parte de los derechos constitucionales de libertad religiosa e ideológica y del derecho a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, amparándose respectivamente en los arts. 16 y 27.3 CE, y en su virtud, que éstos no deban cursar las asignaturas de EpC y Educación ético-cívica. Invocaban igualmente los arts. 18 y 26 DUDH, el art. 9 CEDH y el art. 18 PIDCP, así como las resoluciones del TC y del TEDH que se citan y se comentan a continuación.

La oposición de la parte demandada, que plantea como cuestión previa la inadecuación del procedimiento por entender que no existe un derecho fundamental a la objeción de conciencia de especial protección y que el Tribunal desestima considerando la

¹⁸³ Sin duda, la previsión de mayor calado, en orden a la defensa de los derechos y libertades fundamentales, prevista en nuestro sistema constitucional, está centrada en la protección de los referidos derechos mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Si de los informes públicos se desprende que los derechos fundamentales en el ámbito de la educación no han desempeñado un papel de importancia durante mucho tiempo, es cierto que esto cambió con la creciente valoración de la educación para la generalidad de los ciudadanos, para el progreso social y para el individuo. Los Tribunales Constitucionales, en general, comenzaron a ocuparse cada vez más de ello, perfeccionando las posibilidades de protección jurídica y una fortalecida tendencia a hacerlos visibles.

¹⁸⁴ Recurso de amparo nº 4916/2010, promovido por don Francisco Javier Fernández Hermida y doña María del Carmen Sobreviela Guance en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su demanda sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos. Alegada vulneración de los derechos a la libertad ideológica y a la educación: inadmisión del recurso de amparo por ausencia de interés legítimo de los actores y falta de agotamiento de la vía judicial previa al no haberse promovido incidente de nulidad de actuaciones (en parecido sentido, véanse SSTC 28/2014 y 41/2014).

¹⁸⁵ Resolvía recurso contencioso administrativo nº 1687/ 2007 interpuesto al amparo del art. 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

corrección de la vía procesal utilizada por los recurrentes (basta para decidir sobre la admisibilidad del procedimiento especial, argumenta el tribunal, que en el mismo se invoquen vulneración de derechos o libertades del art. 53 CE y se manifieste en el escrito de interposición con claridad y precisión el derecho o derechos cuya tutela se pretende amparar, y de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso en ese sentido), y, como cuestión de fondo, alegaban los demandados que no existe constitucionalmente tal derecho a la objeción de conciencia superior a un deber impuesto normativamente como ocurre con las enseñanzas de carácter obligatorio que establece la LOE, así como el hecho de que por los recurrentes no se determinan los contenidos que alegan como vulneración de los derechos fundamentales, al basarse su recurso en meras generalidades. El argumento que esgrimen es que el derecho a la libertad ideológica recogido en el art. 16 CE no resulta suficiente para eximir a los ciudadanos por motivos de conciencia, del cumplimiento de deberes legalmente establecidos, con el riesgo de relativizar los mandatos legales (en tal sentido se ha pronunciado el TC, en ocasiones, recordando por ejemplo el caso de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, que no deviene del ejercicio de la libertad ideológica del art. 16 CE sino del reconocimiento previsto del mismo en el art. 30.2 CE, referido exclusivamente al servicio militar).

El recurso, tal como se plantea, va mucho más allá de la objeción a asistir a clase de determinadas asignaturas por considerarlas contrarias a su libertad ideológica y religiosa; lo que verdaderamente se está tratando de cuestionar en el recurso es su posible inconstitucionalidad, por vulneración del art. 16 CE. En el caso asturiano, el Tribunal desestima el recurso, entre otros argumentos expuestos, por encontrarse falto de prueba, al desconocerse el contenido de las asignaturas a cuyo contenido se oponen los recurrentes por entenderlas contrarias a la libertad

ideológica, pues resulta patente, indica el Tribunal, que el mero enunciado de una asignatura no afecta a derecho fundamental alguno, por lo que la supuesta vulneración de derecho fundamental sólo sería predicable del acto concreto de las enseñanzas de las asignaturas que afectasen a su libertad ideológica o religiosa, y no de la LOE de la que traen causa los acuerdos impugnados.

Esta es la razón que da el Tribunal para justificar que no sea preciso suscitar cuestión de inconstitucionalidad alguna, pues el mero enunciado de una asignatura en la LOE no puede entenderse como pretendida inconstitucionalidad por afectar a los derechos fundamentales. Sólo cabría invocar el referido derecho fundamental en relación con el caso concreto en que se desarrollan las citadas enseñanzas, cuestión ampliamente abierta como hemos visto en el capítulo dedicado a las enseñanzas mínimas fijadas para la misma por el Real Decreto 1631/06. Los contenidos de la EpC no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa, y además ello, proclama el Tribunal, no entra en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares. *“La anterior declaración programática de los principios que inspiran las asignaturas de constitucionalidad y aunque a la Administración le corresponde establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa a fin de garantizar una formación general de los alumnos (...) todos los centros gozan de autonomía pedagógica, a través de la elaboración de sus propios proyectos educativos, en los que se recogerán, según el art. 120 de la Ley, los valores, objetivos y las prioridades de actuación, teniendo en cuenta el entorno social y cultural del Centro, por lo que participan también en la concreción del contenido de las referidas asignaturas...”*

La conclusión del TSJ de Asturias se concreta en la afirmación

de que no cabe impugnar genéricamente las asignaturas relativas a la EpC como contrarias al derecho a la libertad religiosa y, en consecuencia, no resulta necesario plantear cuestión de inconstitucionalidad al respecto ante el TC; entiende que la resolución recurrida no vulnera derecho fundamental alguno y levanta y deja sin efecto la suspensión del acuerdo recurrido que se había adoptado, cautelarmente, al principio del proceso, de modo que los hijos de los recurrentes deben ahora volver a clase¹⁸⁶.

Pronunciamientos como este descrito existen en mayor número (al menos una decena a fecha de hoy) dictados por el mismo TSJ de Asturias en similares recursos formulados por padres que se niegan a que sus hijos cursen la debatida asignatura, que sistemáticamente vienen a proclamar el derecho del Estado a regular los contenidos de la enseñanza independientemente de las convicciones morales de cada persona. Y quedan recursos por resolver.

2.1.2. Una postura “de rechazo” hacia la asignatura de EpC: la objeción de conciencia *absoluta*.

También el TSJ de Andalucía tuvo ocasión de pronunciarse, en sentencia de 4 de marzo de 2008, sobre el pretendido derecho a la objeción de conciencia¹⁸⁷ reclamado por unos padres respecto de la impartición de la asignatura de EpC a su hijo en la CA mencionada, una de las siete en las que primero comenzó la puesta en marcha de la misma durante el curso 2007-08. El Tribunal estima el recurso (ya les fue reconocido, provisionalmente, en el

¹⁸⁶ El Consejero de Educación de Asturias, J.L. Iglesias Riopedre, ha advertido que el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia en materia educativa “no tiene precedentes” y que, de consolidarse, “abriría las puertas a otro tipo de situaciones”. Pone el caso de una familia que no creyera en la teoría de la evolución de las especies y defendiera el creacionismo como medio para impedir que sus hijos estudien el programa de Ciencias Naturales previsto por las instancias educativas competentes.

¹⁸⁷ Resultó demandada la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía que había resuelto en noviembre de 2007, frente a la solicitud de objeción de conciencia de los referidos padres, en el sentido siguiente: “No reconocer el derecho a la objeción de conciencia respecto a la aplicación de la asignatura Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos y en consecuencia también denegar la petición de alternativa educativa”. Ante tal resolución interpusieron los demandantes recurso contencioso administrativo que se resuelve en la sentencia mencionada de 4 de marzo de 2008.

mes de enero de 2008 en un auto de medidas provisionales) y anula la resolución administrativa, reconociendo el derecho de los demandantes a ejercer la objeción de conciencia frente a la asignatura, declarando que su hijo no debe cursar la misma, y quedando exento de su evaluación. El acto impugnado es nulo, sentencia la resolución, por vulnerar los derechos de los arts. 16.1 y 27.3 CE, susceptibles de amparo constitucional, procediendo declarar la nulidad y reconocer la situación jurídica individualizada de los demandantes en los términos solicitados.

Los demandantes plantean el recurso invocando violación de sus derechos por vulneración del art. 27.3 CE (derecho a educar a los hijos en la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones) y del art. 16.1 CE (libertad ideológica y religiosa), ya que, indican, la asignatura persigue la formación de la conciencia moral de los alumnos con los contenidos, objetivos y criterios que fija el Gobierno en el R.D. 1631/06, lo que supone una “*ética cívica*” distinta de la personal, impuesta por el Estado a través del sistema educativo, y que plantea temas, objetivos y criterios de evaluación de alto contenido político, discutible y discutido, y utiliza terminología y conceptos propios de la ideología de género. En este caso, a juicio del Tribunal que enjuicia y a diferencia del planteamiento que seguía el caso de Asturias, los padres sí han precisado en el recurso los contenidos que consideran que pueden atentar contra sus libertades, siendo, a nuestro juicio, bastante indeterminados aún así.

El Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía se oponen al recurso alegando que no existe el derecho a la objeción de conciencia que se pretende ejercitar y que las convicciones religiosas aducidas por los demandantes no pueden determinar el modelo educativo.

El Tribunal comienza su argumento recordando las SSTC de 160/87 y 161/87 mencionadas anteriormente, con ocasión del derecho a la objeción de conciencia del personal sanitario respecto de la práctica del aborto, para pasar después a mencionar otra, la STC 15/82, sirviéndose de la misma para, mediante un argumento retorcido de un lado y simplista de otro, afirmar el principio de aplicabilidad inmediata de la objeción de conciencia, no siendo exigible para su reconocimiento que el legislador lo haya desarrollado, reproduciendo también la STC 53/85 (dictada en recurso previo de

inconstitucionalidad contra la Ley que despenalizó el aborto) en la que se reconocía expresamente el ejercicio de la objeción de conciencia con independencia de que se haya dictado o no su regulación: *“No obstante, cabe señalar, por lo que se refiere al derecho a la objeción de conciencia, que existe y puede ser ejercido con independencia de que se haya dictado o no tal regulación. La objeción de conciencia forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa reconocido en el art. 16.1 CE y, como ha indicado este Tribunal en diversas ocasiones, la Constitución es directamente aplicable, especialmente en materia de derechos fundamentales”*.

Acude en su fundamentación jurídica a los pronunciamientos de otros Tribunales, de esferas internacionales en este caso, como son los dictados recientemente por el TEDH, y que serán analizados a continuación, donde se viene a reconocer el derecho de los padres a que se respeten en la educación de sus hijos sus convicciones religiosas y filosóficas, y el deber del Estado de respetar este tipo de convicciones de los padres en el conjunto del programa de la enseñanza pública.

Es necesario situar correctamente ambos pronunciamientos del TEDH, de 29 de junio y de 9 de octubre de 2007 respectivamente, y ello porque si el Tribunal de Estrasburgo ha reconocido el derecho a la exención en este campo lo ha hecho contra la imposición (en Noruega y en Turquía) de enseñanzas de naturaleza religiosa (cristiana en el primer caso e islámica en el segundo), por lo que huelga decir que el supuesto de hecho planteado dista sustancialmente del aquí enjuiciado¹⁸⁸: no estamos ante un supuesto, como se planteaba en el caso noruego y turco, de imposición de una ética privada (la religión lo es), sino

¹⁸⁸ Sobre el tratamiento dado por la jurisprudencia del TEDH a las situaciones de objeción de conciencia (es decir, a las situaciones en que una persona se enfrenta a un conflicto entre sus convicciones morales -de origen religioso o no- y el cumplimiento de una obligación jurídica derivada de una ley neutral -es decir, una ley que persigue objetivos seculares legítimos), léase Martínez Torrón, J.: “Las objeciones de conciencia en la jurisprudencia de Estrasburgo”, en *Derecho y Religión*, nº 9, 2014 (ejemplar dedicado a *La libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*), pp. 37-58. El autor sostiene que la jurisprudencia de Estrasburgo ha propuesto tradicionalmente una interpretación restrictiva de la libertad de conciencia en esta clase de situaciones, y ejemplifica su tesis con sentencias y decisiones de inadmisibilidad, sobre todo en cuestiones que se refieren al ámbito educativo y a la simbología religiosa personal. Para el autor, la sentencia *Bayatyan*, dictada por la Gran Sala del Tribunal Europeo en 2011, puede constituir un punto de inflexión en la jurisprudencia europea, aunque posteriores sentencias siembran algunas dudas sobre la continuidad, o la consistencia, de ese cambio de orientación jurisprudencial. El autor concluye expresando su esperanza de que el futuro rumbo de la jurisprudencia europea adopte una línea más decididamente protectora de la libertad de conciencia individual.

ante una asignatura contemplada en los planes de educación vigentes con la finalidad de mostrar los valores, principios e instituciones en que se basa nuestra ética pública, la que nos afecta y hace comunes a todos los ciudadanos. En definitiva, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía se basa en las doctrinas del propio TC y del TEDH para equiparar el derecho a oponerse a esta asignatura con el derecho a la objeción a cualquier asunto que pertenezca al *“claustró íntimo de creencias”*. Tan amplia descripción no hace sino dejar a la propia subjetividad la determinación del contenido cuestionable. La sentencia termina constatando que el interés público está en la garantía de los derechos, entre los que se encuentran *“la libertad ideológica y religiosa y el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*.

La Junta de Andalucía anunció su recurso a la sentencia descrita y aclaró que los efectos de ésta no se extienden al resto del alumnado andaluz. También la Abogacía del Estado y el Fiscal anunciaron su recurso explicando que *“a pesar de las citas jurisprudenciales”* de la sentencia, el reconocimiento a objetar la asignatura *“no existe en nuestro ordenamiento jurídico, y menos puede estimarse que tenga amparo constitucional”*. El recurso cita de contrario otro pronunciamiento del TC en el sentido contrario: el derecho a la libertad ideológica del art. 16 CE *“no resulta por sí sólo suficiente para eximir a los ciudadanos del cumplimiento de deberes legalmente establecidos por motivos de conciencia, so pena de vaciar de contenido los mandatos legales”*.

La medida cautelar de suspender la obligatoriedad de la EpC de la decisión de los TSJ mencionados *“no prejuzga sobre el fondo”*. Resulta incomprensible igualmente que el TSJ andaluz no mencione siquiera el art. 27.2 CE, el precepto atinente al caso, pues en él se asienta el fundamento y la legitimidad de la EpC, como expresión, repetimos, de la ética pública recogida en la propia Constitución.

2.1.3. Una postura “entusiasta” con la asignatura de EpC: el rechazo absoluto a la objeción de conciencia.

El TSJ de Cataluña, mediante auto de 28 de noviembre de 2007, inadmitió el recurso planteado por unos padres para que sus hijos fueran exentos de cursar EpC. En sus argumentos, el Tribunal consideró que el derecho a objetar en este supuesto concreto no estaba constitucionalmente reconocido, y que en el caso de dos de los hijos ni siquiera se cumplía el supuesto de hecho, pues no les correspondía en el presente curso estudiar la asignatura.

2.1.4. Zanjando la polémica. La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009: la negativa a la objeción de conciencia.

A) La asunción por el TS de los parámetros constitucionales y europeos.

A todas las discusiones judiciales previas, suscitadas en los distintos Tribunales Superiores de Justicia de las distintas CCAA (hemos visto las más representativas, pero sin duda ha habido muchas otras en una u otra línea), ha venido a poner cierre, en la cúspide de la jurisdicción ordinaria, el pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la pretendida objeción de conciencia a la EpC, por Sentencia de 28 de enero de 2009.

La sentencia, decimos, ha venido a resolver sobre cuatro recursos de casación presentados contra otras tantas sentencias de TTSSJ autonómicos. El pleno ha examinado cuatro recursos de casación, tres referentes a sentencias del TSJ de Asturias y una del de Andalucía. La sentencia del Tribunal Superior de Andalucía impugnada, ya mencionada, reconocía el derecho de los padres a la objeción de conciencia, sin necesidad de detallar en qué puntos estaban en desacuerdo con la asignatura, y las del Tribunal

Superior de Asturias, que desestimaron la objeción porque los padres demandantes no concretaron en qué puntos estaban en desacuerdo.

En términos generales, las familias argumentan que las enseñanzas de la asignatura violentan los derechos constitucionales a educar a los hijos según las convicciones morales y religiosas propias y a la libertad ideológica, por considerar que las enseñanzas de EpC suponen "adoctrinamiento" ideológico y la "imposición de una moral" por el Estado.

El pleno de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo tuvo que celebrar varias jornadas de deliberaciones sin que llegar a emitir, finalmente, una resolución que concluyera la plena legalidad de la asignatura cuestionada, fuera camino fácil; pero, sin duda, y por mayoría finalmente, se negó por el Tribunal Supremo que los padres ostenten derecho alguno de acogerse a la objeción de conciencia para negarse a que sus hijos cursen la asignatura Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos.

La decisión se adoptó por **22 votos a favor y 7 en contra**. En sus conclusiones, el Tribunal estima que el contenido de la asignatura no lesiona los derechos de los padres. En los casos analizados "no existe" el derecho de objeción de conciencia y los dos decretos estudiados, ambos referidos a la Educación Secundaria, "no alcanzan a lesionar el derecho fundamental de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones", según el fallo.

Ahora bien, si el Pleno logró aunar en una postura de consenso a 22 magistrados, y 7 en contra, lo que representa una mayoría más que holgada¹⁸⁹, fue tras incluir dos importantes matizaciones. EpC, precisa el Supremo, no permite a las autoridades administrativas o escolares, ni a los profesores, imponer a los alumnos criterios morales o éticos que son objeto de discusión en la sociedad. Su contenido debe centrarse en la educación de principios y valores constitucionales. Según el Alto Tribunal, en los casos analizados no cabe la objeción de conciencia a la asignatura de Ciudadanía, pero anima a los

¹⁸⁹ Diez de los veintinueve jueces de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de la rama conservadora y liberal, han emitido votos particulares, siete de los cuales discrepan con la mayoría sobre el derecho a la objeción de conciencia y el derecho de los padres a elegir la formación moral de sus hijos. Los otros tres votos son concurrentes, es decir, hacen matizaciones pero están de acuerdo con el grueso de la sentencia. La advertencia de esta minoría se centra en el contenido de los reales decretos autonómicos que "contienen apreciaciones morales que rozan la inconstitucionalidad", según razona uno de los argumentos. Estos jueces consideran que no se garantiza en esta materia la "neutralidad ideológica".

padres a presentar un recurso contencioso-administrativo, o frente a las instancias educativas competentes en primer término, contra los textos en el caso de que consideren que éstos "se erijan en árbitro de las cuestiones morales controvertidas que pertenecen al ámbito de debate de la sociedad civil". Igualmente posibilita que si por parte del Estado o de las administraciones autonómicas se detectan contenidos de libros de texto que vulneren derechos constitucionales, la Inspección correspondiente podrá hacer proceder a su retirada. Y si antes de que la Inspección actúe los padres consideran que determinados libros de texto presentan contenidos que vulneran sus derechos, podrán pedir su retirada a la Administración. Pero desmonta completamente las dudas sobre la constitucionalidad de la asignatura y deja claro que debe cursarse.

Lo interesante de las argumentaciones contenidas en la doctrina que establece el Tribunal Supremo, en estas sentencias a las que nos referimos, consiste precisamente en los fundamentos de derecho que va formulando para establecer su fallo, de ahí que los precisemos:

1. Se recoge el hecho de que el Comité de Ministros del Consejo de Europa formulara en 2002 la Recomendación que dice que "Educación para la Ciudadanía Democrática" deber ser un objetivo prioritario en la política educativa en todos los niveles de la enseñanza. A ésta se han añadido recomendaciones europeas posteriores.

2. No hay adoctrinamiento cuando la actividad educativa esté referida a los valores que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional y aparecen recogidos en normas jurídicas vinculantes, representadas principalmente por las que reconocen los derechos fundamentales, porque respecto de ellos será constitucionalmente lícita su exposición en términos de promover adhesión a los mismos.

3. Por el contrario, será exigible una posición de neutralidad por parte del poder público cuando se esté ante valores distintos, que deberán ser expuestos de manera rigurosamente objetiva, con la exclusiva finalidad de instruir o informar sobre el pluralismo realmente existente en la sociedad acerca de determinadas cuestiones que son objeto de polémica.

4. El derecho que tiene toda persona a elegir libremente sus concepciones morales o ideológicas y de exteriorizarlas, con la garantía de no

poder ser perseguido o sancionado por ellas, no es necesariamente incompatible con una enseñanza del pluralismo que transmita la realidad social de concepciones diferentes.

5. El derecho de los padres a elegir la orientación moral y religiosa que debe estar presente en la formación de sus hijos no es incompatible con la enseñanza del pluralismo.

6. Respecto de la objeción de conciencia, ni la Constitución, ni las normas internacionales ni la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) la han reconocido en el ámbito educativo: “[...]el constituyente nunca pensó que las personas pueden comportarse siempre según sus propias creencias, sino que tal posibilidad termina, cuanto menos, allí donde comienza el orden público”. Y, por el contrario, impera el mandato inequívoco y, desde luego, de alcance general de su artículo 9.1: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico". Se analizan las anteriores sentencias del Constitucional, pero en aquellas justamente se contemplaban casos en los que un militar y un policía fueron obligados a participar en actos religiosos, violándose su libertad religiosa.

7. Se analizan las sentencias del TEDH¹⁹⁰, concluyéndose acertadamente que dichas sentencias son relativas a Estados con componentes confesionales

¹⁹⁰ Recogemos a continuación los dos pronunciamientos más recientes del TEDH que guardan conexión con la materia que abordamos. La STEDH de 29 de junio de 2007 resuelve la demanda de unos padres (caso *Folguero y otros c. Noruega*) de la Asociación Humanista Noruega contra la imposición de la asignatura *Cristianismo, Religión y Filosofía* (KRL, por sus siglas en noruego). La asignatura se enseña a los niños de 10 años sobre la base de la confesionalidad del Estado noruego con una religión practicada del 86 % de la población. El TEDH entiende que aunque Noruega sea un Estado confesionalmente luterano debe permanecer “neutral” en materia educativa respecto al derecho de los padres a educar moral y religiosamente a sus hijos. El Tribunal argumenta la obligación de la excepción en la libertad religiosa consagrada en el art. 2 de la Constitución noruega, así como en el art. 9 CEDH, que obliga al Estado a permanecer neutral en la educación moral y religiosa. Por su lado, la STEDH de 9 de octubre de 2007 hace referencia a un contencioso entre unos padres alevitas –una rama del Islam- con el Estado turco por la asignatura *Cultura, Religión y Ética* (Caso *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*). Aunque la constitución turca establece la obligación del Estado de supervisar la formación moral y religiosa en su art. 24, también contempla la libertad religiosa y de conciencia. La ley educativa vigente en ese país señala el laicismo como base de la educación turca, por lo que el Tribunal entiende que además de las excepciones judías y cristianas contempladas por el gobierno turco a la asignatura enjuiciada, el Estado debe respetar también la excepción en el caso de los alevitas.

Esta jurisprudencia de Estrasburgo ha supuesto todo un espaldarazo para el movimiento que en nuestro país promueve la objeción de conciencia a la asignatura de EpC, convirtiéndose en estandarte de los que a veces alientan casi a la más extrema desobediencia civil. Consideramos no obstante, como

que intentaban obligar a la enseñanza de la religión –luterana en el caso noruego, e islámica sunita en el caso turco–, por lo que no tienen que ver con el caso de Educación para la Ciudadanía en España, país aconfesional, en el que las enseñanzas religiosas tienen carácter optativo: “El Estado no puede llevar sus competencias educativas tan lejos que invada el derecho de los padres a decidir sobre la educación religiosa y moral de los hijos; pero, paralelamente, tampoco los padres pueden llevar este último derecho tan lejos que desvirtúe el deber del Estado de garantizar una educación ‘en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

8. “Es preciso tener presente, en fin, las peculiares características de una materia obligatoria cuya finalidad declarada es educar a ciudadanos. Puede, naturalmente, discutirse acerca de la oportunidad de la misma; pero, una vez verificado que es ajustada a Derecho, autorizar exenciones individuales de dicha asignatura sería tanto como poner en tela de juicio esa ciudadanía para la que se aspira a educar.”

9. Respecto de las acusaciones de que la Educación para la Ciudadanía conllevaba adoctrinamientos en el "relativismo", el "positivismo" y la "ideología de género", señala el Tribunal Supremo que “La Constitución no es relativista en fundamentos, valores y derechos, sino comprometida con los que identifica y reconoce.”

10. “Por lo que respecta a la que denominan "ideología de género", además de no explicar con claridad qué entienden por ella, no nos dicen en qué contenidos del Decreto -o del Real Decreto- se plasman los efectos negativos que le adjudican porque no pueden tenerse por tal explicación los comentarios entre paréntesis o fuera de ellos que hacen a determinados enunciados de algunos bloques de la asignatura de tercer curso de ESO, más arriba reproducidos o los que hacen en el motivo de casación ni resaltar en negrita partes del Decreto. En efecto, tales contenidos de algunos bloques -la autonomía personal y las relaciones interpersonales, los afectos y las

hemos mencionado, que lo que en ambas resoluciones de enjuicia es la imposición por parte del Estado, noruego y turco respectivamente, de una enseñanza de religión determinada, ética privada en cualquier caso, y en ese sentido falla el TEDH, por lo que no resulta extrapolable a los contenidos previstos en la asignatura de EpC y a los recursos planteados en nuestro país.

emociones, la valoración crítica de la división social y sexual del trabajo y de los prejuicios sociales, racistas, xenófobos, sexistas y homófobos, el respeto y la valoración crítica de las opciones personales de los ciudadanos, la convivencia de culturas distintas- ni en sí mismos, ni en el contexto en el que los recoge el Decreto 74/2007, merecen un juicio negativo. De otro lado, está claro que el enfoque de género no es pernicioso para el documento del Comité ad hoc del Consejo de Europa para Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos del que hemos dado cuenta, desde el momento en que propone utilizarlo en la enseñanza. Por no hablar del sentido que le da al concepto género la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”.

11. Respecto de un presunto adoctrinamiento de la materia, señala el Tribunal Supremo que “no advertimos, pues, en este punto el adoctrinamiento del que se nos habla, ya que el fin perseguido con la enseñanza de esta materia es que los alumnos conozcan, comprendan y respeten los valores en cuestión y sean capaces de comportarse en la vida pública con arreglo a las normas jurídicas que los expresan. No se busca en cambio, que los acepten en el fuero interno como única y exclusiva pauta a la que ajustar su conducta ni que renuncien a sus propias convicciones”.

12. Respecto de la presunta intromisión de la materia en aspectos afectivos, señala el Tribunal Supremo que “la formación de ciudadanos conscientes de los derechos y deberes que les corresponden y respetuosos con los de los demás implica enseñarles a formar libremente su propia opinión y a decidir con igual libertad pero con conocimiento de los motivos que les mueven para que tengan conciencia de su responsabilidad. Para ello es relevante hablarles de la dimensión afectiva y sentimental de la ciudadanía”.

13. En definitiva, “las normas reglamentarias estatales y autonómicas que se acaban de examinar no pueden, por las razones expuestas, ser tachadas de ilegales o inconstitucionales. De aquí se sigue que la materia Educación para la Ciudadanía, tal como queda en ellas diseñada, es en sí misma ajustada a Derecho y, por consiguiente, el deber jurídico que sobre los alumnos pesa de cursarla debe considerarse como un deber jurídico válido. Llegados a este punto, sin embargo, es conveniente insistir en que el hecho de que sea ajustada a Derecho y que el deber jurídico de cursarla sea válido no autoriza a

la Administración educativa -ni tampoco a los centros docentes, ni a los concretos profesores- a imponer o inculcar, ni siquiera de manera indirecta, puntos de vista determinados sobre cuestiones morales que en la sociedad española son controvertidas”.

En cualquier caso, la consecuencia de esta sentencia es que todos los alumnos tenían que cursar obligatoriamente esta asignatura. EpC es, según el Supremo, totalmente compatible con el derecho a la libertad religiosa e ideológica que proclama la Constitución. El texto especifica también que, aunque el Estado no puede llevar sus competencias educativas tan lejos que invada el derecho de los padres a decidir sobre la educación religiosa y moral de sus hijos, "los padres tampoco pueden llevar ese derecho tan lejos que se desvirtúe el deber del Estado de garantizar una educación en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales".

Es larga y constante la cascada de resoluciones del TS en la materia a partir del momento de esa sentencia inicial comentada, si bien todas las que han seguido han optado por la misma línea argumental como no podía ser de otro modo¹⁹¹. En unas, el TS estima la casación cuando se trata de unificar

¹⁹¹ Como decimos los pronunciamientos del TS desde la sentencia de 28 de enero de 2009 sobre la materia han sido prolijos. Sirvan algunos de los más recientes como referencia, STS 7975/2012 de 12 noviembre de 2012, sobre exención del deber de asistir a clase y ser evaluado. Estimación de la casación. No derecho a objeción de conciencia frente a la enseñanza de una asignatura ni en casos en que el libro tenga carácter adoctrinador. STS 3837/2012, 25 de mayo de 2012, sobre inexistencia del derecho a la objeción de conciencia, no vulneración de la libertad religiosa, y no vulneración del derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. Y todas las demás: STS 5939/2011, de 23 de septiembre de 2011, STS 5946/2011 de 23 de septiembre de 2011, STS 4438/11, STS 4436/11, 4434, 4435, 4433, 4437 y 4432, todas de 24 de junio de 2011. STS 4059, 4084 y 4088, 4086, 3910 y 3911, de 9 de junio de 2011. STS 3794, 3608, 3774, 3796, 3662, 3773, 3609, 3776, 3610 y 3611, de 2 de junio de 2011. STS 3232, 3226, 3227, 3229, 3236, 3223, 3239, 3235, 3231, y 3238 de 26 de mayo de 2011. STS 3034, 3028, 3043, 3039, 3024, 3040, 3031, 3050, 3030, 3052, de 19 de mayo de 2011. STS 2803, 2806, 2808, 2842, 2753, 2820, 2790, 2796, 2825, 2747, de 12 de mayo de 2011. STS 2552, 2558, 2569, 2555, 2562, 2567, 2564, 2641, 2568, 2550, de 5 de mayo de 2011. STS 2386, 2358, 2374, 2342, 2376, 2372, 2381, 2373, 2371, 2359 de 28 de abril de 2011. STS 2347, 2346, 2343, 2345, 2356, 2344, 2348, 2357, 2349, 2341, de 14 de abril de 2011. STS 2204, 2191, 2213, 2195, 2189, 2193, 2196, 2203, 2198 de 7 de abril. STS 1734, 1733, 1866, 1738, 1731, 1736, 1867, 1735, 1726 de 31 de marzo de 2011. STS 1886, 1570, 1515, 1572, 1620, 1583, 1517, 1571, 1514, 1512, de 24 de marzo de 2011. STS 1688, 1353, 1456, 1356, 1370, 1358, 1352, 1354, 1379 de 17 de marzo de 2011. STS 1158, 1121, 1139, 1128, 1126, 1120, 1161, 1142, 1123, 1124 de 10 de marzo de 2011. STS 9437 de 8 de marzo de 2011. STS 961, 969, 968, 970, 966, 971, 963 de 3 de marzo de 2011. STS 861 de 1 de marzo de 2011. STS 865, 838, 897, 866, 864, 863, 833, 836, 896, 837 de 24 de febrero de 2011.

doctrina en torno a la inexistencia de la pretendida por los demandantes objeción de conciencia a la asignatura; en otras la rechaza cuando es el reconocimiento de este supuesto derecho el que se demanda. En algunas de ellas no se llega siquiera a plantear el fondo del asunto enjuiciado por proceder la inadmisión del recurso por otras cuestiones formales, pero en la mayoría se

STS 620 de 22 de febrero de 2011.
STS 624, 572, 576, 611, 573, 574, 575, 610, 609, 612 de 17 de febrero de 2011.
STS 461, 459 de 15 de febrero de 2011.
STS 548, 553, 547, 577, 549, 455, 469, 472, 453 de 11 de febrero de 2011.
STS 404, 403 de 8 de febrero de 2011.
STS 299, 296, 293, 298, 292, 291, 294, 295, 297 de 4 de febrero de 2011.
STS 300/11 de 2 de febrero de 2011.
STS 114 , 115 de 25 de enero de 2011.
STS 77, 71, 80, 73, 79, 72, 78, 75, 74, 76 de 21 de enero de 2011.
STS 161, 99, 98 de 18 de enero de 2011.
STS 19, 20, 24, 18, 23, 17, 7, 21, 15, 22 de 14 de enero de 2011.
STS 7080/10 de 21 de diciembre de 2010.
STS 6998, 6926, 6934, 6924, 6936, 6942, 6933, 7051, 6925, 6929 de 17 de diciembre de 2010.
STS 6681, 6680 de 13 de diciembre de 2010.
STS 6660, 6657, 6654, 6663, 6664, 6671, 6661, 6655, 6653, 6662 de 9 diciembre de 2010.
STS 6650, 6638, 6414, 6421, 6415, 6417, 6412, 6416, 6413, 6418 de 3 de diciembre de 2010.
STS 6098, 6099, 6095, 6097, 6096 de 19 de noviembre de 2010.
STS 6076, 6127, 6074, 6129 y 6073 de 12 noviembre de 2010.
STS 5930, 5929, 5933, 5932, 5931 de 5 de noviembre de 2010.
STS 5641, 5640, 5639, 5642, 5638 de 21 de octubre de 2010.
STS 6132, 5211, 5213, 5212, 5210 de 15 de octubre de 2010.
STS 5106, 5105, 5142, 5143, 5111 de 8 de octubre de 2010.
STS 4805, 4804, 4781, 4806, 4803 de 24 de septiembre de 2010.
STS 4650, 4659, 4661, 4658, 4662 de 17 de septiembre de 2010.
STS 4345 de 5 de julio de 2010.
STS 2568, 2611, 2567, 2612, 2613 de 6 de mayo de 2010.
STS 2193, 2204, 2192, 2143 de 21 de abril de 2010.
STS 1791, 1792 de 8 de abril de 2010.
STS 1636 de 22 de marzo de 2010.
STS 242 de 26 de enero de 2010.
STS 22, 28, 21 de 14 de enero de 2010.
STS 7570/09 de 10 de diciembre de 2009.
STS 7566, 7889, 7885, 7886, 7468, 7493, 7492, 7471, 7495 de 3 de diciembre de 2009.
STS 7428, 7430, 7429, 7424, 7421, 7423, 7419, 7427, 7425, 7426, 7420, 7418 de 23 de noviembre de 2009.
STS 7333, 7331, 7326, 7323, 7322, 7330, 7320, 7324, 7319, 7321, 8473, 7535, 7519, 7520 de 12 de noviembre de 2009.
STS 7046, 7144, 7147, 7143, 7148, 7049, 7042, 7048, 7047, 7044, 7045, 7450, de 5 de noviembre de 2009.
STS 6637, 6353, 6354 de 21 de octubre de 2009.
STS 6261, 6266, 6260, 6259, 6275, 6268, 6270, 6269, 6264, 6274, 6271 de 15 octubre de 2009.
STS 5776, 5774, 5778, 5777, 5815 de 17 de septiembre de 2009.
STS 5277, 5279, 5278, 5284, 5275, 5283, 5281, 5283, 5273, 5286, 5276, 5285, 5280, 5274, 5287 de 3 de julio de 2009.
STS 3527, 3614, 3525, 3526, 3521, 3528, 3524, 3513, 3518, 3616, 3523, 3516, 3522 de 5 de junio de 2009.
STS 4131, 3286, 3148, 3154, 2942, 2940, 2941, 2937, 2938 de 11 de mayo de 2009.
STS 1199 de 11 de marzo de 2009.
STS 340, 341, 342 de 11 de febrero de 2009.

reproducen los fundamentos jurídicos tan pormenorizadamente expuestos en la primera, siendo las conclusiones las ya indicadas: la no existencia de un derecho a la objeción de conciencia en el ámbito educativo ni en los casos en que el libro de texto tenga carácter adoctrinador (sin perjuicio de alentar que se enjuicie el mismo por otras vías, dando traslado a la inspección educativa correspondiente para emitir informe al respecto), si bien ello no autoriza a la Administración educativa a imponer o inculcar puntos de vista sobre cuestiones morales que en la sociedad española son controvertidas; la inadmisión a la petición de los padres de que sus hijos no asistan a clase ni sean evaluados de la asignatura; la no vulneración de los derechos de los padres a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral acorde a sus convicciones y, en definitiva, a la obligación de respetar la jurisprudencia del TC en materia de derechos constitucionales.

Mención aparte merece la facultad concedida al Estado en la determinación de los contenidos educativos y los límites a ésta por colisionar con los derechos de los padres en la educación de sus hijos. Partiendo de la base del art. 27.5 CE que establece que la determinación de las competencias a lograr y los contenidos a transmitir es una facultad de la planificación de las Administraciones públicas en el ámbito educativo, y del art. 6 bis LOMCE¹⁹², y sin que sea necesario hacerlo a través de norma con rango de ley¹⁹³, es el Estado quien fija los elementos mínimos como básicos, que son desarrollados por las Comunidades Autónomas, complementado por los centros docentes en sus distintas etapas en uso de su autonomía.

¹⁹² "1. Corresponde al Gobierno: a) La ordenación general del sistema educativo. c) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de junio, reguladora del Derecho a la Educación. e) El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica".

¹⁹³ La STS de 30 de junio de 1994 se mostraba contraria a la alegación de que los aspectos básicos del currículo forman parte de la configuración del derecho a la educación. El JF 10º considera que "por su mismo carácter técnico, no puede pensarse que ese conjunto forme parte intrínseca del núcleo básico de ningún derecho fundamental atinente a la educación", motivo por el que es admisible la deslegalización en la materia.

B) La acertada lectura de la jurisprudencia europea por el TS.

El Tribunal Supremo, como hemos tenido ocasión de ver en la sentencia recién comentada, acoge fundamentalmente las tesis del Tribunal Europeo de conceder un amplio margen de discrecionalidad a los Estados en la confección de los contenidos de las enseñanzas, si bien moduladas por razón de los derechos de los padres. Así, en la STEDH *Valsamis c. Grecia*, de 18 de diciembre de 1996, afirmó que "la definición y la elaboración del programa de estudios son, en principio, competencia de los Estados contratantes (...) No autoriza, ni siquiera a los padres, a oponerse a la integración de tal enseñanza o educación en el programa escolar, sin lo cual cualquier enseñanza institucionalizada correría el riesgo de mostrarse impracticable. Parece en efecto, muy difícil que cierto número de asignaturas enseñadas en el colegio no tengan, de cerca o de lejos, un tinte o incidencia de carácter filosófico". Y ya en STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto *Kjelden, Busk Madsen y Pedersen*, apuntó que "se trata en gran medida, de un problema de oportunidad sobre el que el Tribunal no tiene que pronunciarse y cuya solución puede legítimamente variar según los países y las épocas".

En los mencionados casos *Folgero c. Noruega* (de religión luterana), y *Zegin c. Turquía* (de religión islámica sunnita), Sentencias de 20 de junio y 9 de octubre de 2007 respectivamente, el TEDH reconoce la exención parcial de determinados contenidos curriculares en las disciplinas cuestionadas, imponiendo el papel neutral del Estado cuando se examinan temas concernientes a las problemáticas ahí enjuiciadas¹⁹⁴, de modo que un deber jurídico absoluto de cursar las materias controvertidas, sin posibilidad de dispensa a causa de las propias creencias, vulneraba el art. 9 CEDH.

Recapitulando, y así lo recoge el JF 9º de la STS de 11 de febrero de 2009 sobre la asignatura de Educación para la Ciudadanía, el TEDH sigue las siguientes consideraciones para decidir en estos casos:

¹⁹⁴ Reiterado pronunciamiento en la STEDH de 4 de diciembre de 2008 en el asunto *Kervanci y Drogu c. Francia*.

"A) La inclusión en los planes de enseñanza de materias obligatorias sobre religión, filosofía y moral que persigan una aproximación a las diferentes religiones y orientaciones filosóficas, de manera que los alumnos adquieran conocimientos de sus propios pensamientos y tradiciones, no contradice el Convenio siempre que estén configuradas equilibradamente y se ajusten en sus contenidos y enseñanza a los principios de objetividad, exposición crítica y respeto al pluralismo.

B) Dicho en negativo, lesiona el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos toda forma de enseñanza que, por prescindir de los requisitos anteriores, tienda al adoctrinamiento religioso o moral.

C) En los casos planteados en estas sentencias, la infracción del derecho reconocido en el artículo 2 del Protocolo nº 1 y del artículo 9 del Convenio se produce por el desequilibrio en la definición del currículo de las materias controvertidas -escorada al cristianismo la noruega, orientada al islamismo la turca- y, a partir de esa premisa, por la insuficiencia de los mecanismos de dispensa previstos por el legislador".

Así pues el Tribunal Supremo niega la objeción de conciencia a la asignatura, que es admisible constitucionalmente, negando el derecho de alumnos y docentes en la determinación de sus contenidos, como por otra parte ya había indicado el Tribunal Constitucional¹⁹⁵. Como ya se ha señalado, el TS sugiere otros medios de posible reacción jurídica frente a los contenidos que no se consideren correctos, como es la impugnación ante los tribunales de las actuaciones administrativas, estatales o autonómicas, en la fijación de currículos o aprobación de manuales considerados adoctrinadores¹⁹⁶.

También, y a pesar de que la libertad de cátedra pueda dificultar el control de la impartición de los contenidos por el profesorado, hay que recordar que

¹⁹⁵ STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 8º, "Son los planes de estudios establecidos por la autoridad competente, y no el propio profesor, los que determinan cuál haya de ser el contenido mínimo de la enseñanza y son también estas autoridades las que establecen cuál es el elenco de medios pedagógicos entre los que puede optar el profesor (art 27.5 y 8) y, de la otra y sobre todo, éste no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones".

¹⁹⁶ Pueden verse en tal sentido la Sentencia de 15 de octubre de 2010 del TSJ de Andalucía en el recurso 368/2009, y la Sentencia de 14 de enero de 2010, del TSJ Castilla y León en el recurso 2789/2010, que versa sobre la cuestión de la ideología de género concretamente.

ninguna actividad docente queda exenta de un posible control administrativo. Por cuanto no sólo la configuración de una materia curricular sino también la propia impartición de la misma tienen como límite el adoctrinamiento, prohibido en igual medida por nuestro ordenamiento jurídico¹⁹⁷. Este aspecto de la prohibición de adoctrinamiento¹⁹⁸ lo dejó asimismo zanjado el Tribunal Supremo en la tantas veces mencionada sentencia de 2009, al recordar que es posible dar "cuenta de la realidad y del contenido de las diferentes concepciones, sin presiones dirigidas a la captación de voluntades a favor de alguna de ellas", "ni siquiera de manera indirecta" (FF.JJ 6º y 10º). Las ideas de interés en este apartado serían las siguientes, recogidas en el punto primero del voto particular del magistrado Juan José González Rivas, a su vez extractado del FJ 10º de la propia sentencia¹⁹⁹:

Primera.—Cuando los proyectos, textos o explicaciones incurran en el adoctrinamiento, derivado de los fines de la educación, ese derecho fundamental hace acreedores a los padres de la tutela judicial efectiva, preferente y sumaria que han de prestarles los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, que habrán de utilizar decididamente cuando proceda las medidas cautelares previstas en la Ley de la Jurisdicción para asegurar que no pierdan la finalidad legítima los recursos que se interpongan.

Segunda.—No se autoriza a la Administración educativa ni tampoco a los centros docentes ni a los concretos profesores a imponer e inculcar, ni siquiera

¹⁹⁷ El TEDH recuerda en la STEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto *Kjelsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, y reiterada posteriormente el 29 de junio de 2007, asunto *Folgero y otros c. Noruega*, que "el Estado vela por que las informaciones o conocimientos que figuran en el programa sean difundidas de manera objetiva, crítica y pluralista. Se prohíbe al Estado perseguir una finalidad de adoctrinamiento que pueda ser no considerada como respetuosa de las convicciones religiosas y filosóficas de los padres- Aquí se encuentra el límite que no debe ser sobrepasado. Tal interpretación se concilia a la vez con la primera frase del artículo 2 del Protocolo, con los artículos 8 a 10 del Convenio y con el espíritu general de éste, destinado a proteger y promover los valores de una sociedad democrática (...). Ciertamente pueden producirse abusos en la manera en que una escuela o un maestro determinados apliquen los textos en vigor, y corresponde a las autoridades competentes, velar, con el mayor cuidado, por las convicciones religiosas y filosóficas de los padres no sean contrariadas a este nivel por imprudencia, falta de discernimiento o proselitismo intempestivo".

¹⁹⁸ Según la RAE, "adoctrinar" es "Instruir a alguien en el conocimiento o enseñanzas de una doctrina, inculcarle determinadas ideas o creencias"

¹⁹⁹ Trata el tema de manera exhaustiva y acertada Cotino Hueso, L., *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 226 y ss.

de manera indirecta, puntos de vista determinados sobre cuestiones morales que en la sociedad española son controvertidas.

Tercera.—En una sociedad democrática no debe ser la Administración educativa ni tampoco los centros docentes, ni los concretos profesores, quien se erija en árbitro de las cuestiones morales controvertidas que pertenecen al ámbito del libre debate en la sociedad civil.

Cuarta.—Cuando deban abordarse problemas derivados de cuestiones morales controvertidas, la materia Educación para la Ciudadanía exige la más exquisita objetividad y el más prudente distanciamiento.

Por último, y sirva como cierre de esta cuestión, tal como recoge meridianamente el magistrado en la explicación de su voto particular, el debate de la materia llega hasta la jurisprudencia internacional, cuando está en juego la llamada "privacy" en la terminología de la jurisprudencia anglosajona, por incidir los contenidos de la materia "en lo más propio y autónomo de las señas constitutivas de la identidad personal, como cuando se refieren a las conciencias individuales, los sentimientos o a las relaciones afectivas y exigen que el alumno se posicione en este ámbito".

El tema central subyace, como sucede en muchas ocasiones en materia de derechos fundamentales, en una cuestión de límites de la intervención estatal, en este caso -en opinión de muchos y concretamente del magistrado disidente- "máxime cuando los criterios de evaluación que se contienen en el Real Decreto 1631/06 son valorativos, por implicar la adhesión a conductas generadoras de una ética mínima común, pues, determinados contenidos exigen del alumno actitudes contrarias a prejuicios, juzgan la actitud y no la aptitud y superan la línea que separa la enseñanza del adoctrinamiento".

En suma, que el alumno estudie la organización de la Unión Europea, los contenidos de las Convenciones Internacionales y los fundamentos de los principios y valores de nuestro sistema constitucional, por ser esenciales, es a todas luces correcto desde el punto de vista constitucional; pero, de ahí a que el Estado pueda invadir la esfera de la privacidad y la intimidad tratando de adentrarse en cuestiones ya relativas a las conciencias individuales, los sentimientos y las actitudes afectivas y en el seno del comportamiento familiar, dista mucho de lo amparado y exigido por la propia Norma Fundamental.

Por lo demás, no queremos dejar de hacer mención al especial cariz que tomó el tema en la Comunidad Valenciana, y ello porque a la manifiesta y pública crítica por parte de la Administración autonómica a la LOE en general y a la EpC en particular, se sumó la Orden de 10 de junio de 2008, de la Consellería de Educación, por la que se establecían formas de organización pedagógica para impartir la materia Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, en Educación Secundaria Obligatoria. La misma establecía su impartición en inglés.

Pues bien, la STS 4132/2012, de 13 de junio de 2012 sobre la enseñanza de la asignatura en inglés y el alcance de la potestad reglamentaria²⁰⁰, vino a desestimar el recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana contra la sentencia de fecha 15 de febrero de 2010, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de dicha Comunidad, seguido a instancias de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza UGT-PV contra la Orden de 10 de junio de 2008, de la Consellería de Educación mencionada. Dicha sentencia establecía la nulidad, por ser contrarios a derecho de los arts. 3 y 5 y la Disposición Adicional Primera, en relación con la impartición en inglés de la asignatura.

No se trata de cuestionar el uso de la potestad reglamentaria por la Consejería a través de la Orden impugnada, explica el TS en su fundamentación jurídica, sino de concluir que pudiendo hacer uso de ella en este caso se llevó a cabo de modo contrario al que le estaba permitido. Y ello porque, tanto impartir la asignatura en inglés como el modo de hacerlo utilizando una doble opción a elección de los alumnos y con la intervención previa de los padres y tutores en la opción b) para la elección de los temas a desarrollar en cada trimestre del curso, vulneraba el contenido del currículo que con carácter general para el Estado estableció el Real Decreto 1631/2006, desarrollando la Ley Orgánica 2/2006, así como el Decreto 112/2007, de 29 de diciembre, de la Generalidad Valenciana. Y era así porque, adicionalmente, el desarrollo de la enseñanza de determinadas materias del currículo en lengua extranjera -inglés en este caso- no se puede imponer de forma generalizada en

²⁰⁰ En el mismo sentido pueden verse estos otros pronunciamientos del TS: la STS 64/2012, de 18 de enero de 2012, STS 117/2012, de 17 de enero de 2012 y STS 8174/2011, de 22 noviembre de 2011.

todos los centros, sino formando parte de un programa que requiere del compromiso que asume el centro y que debe autorizar la autoridad educativa competente; y, por si ello no fuera bastante, en este caso además afectaba a los profesores a los que se encomendaba aquella tarea que no podían sin más abordarla, y a los que se imponía la colaboración con el departamento de inglés que habría de tutelar el desarrollo de la actividad pedagógica. En fin, en cuanto a la opción b) prevista en la Orden, ella impedía el conocimiento completo de la asignatura y limitaba, a elección de los alumnos, y con los condicionantes conocidos, los temas a tratar en la misma.

2.1.5. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Pese a la sentencia del Tribunal Supremo de enero de 2009, el Tribunal Constitucional admitió a trámite en noviembre de 2010 varios recursos de amparo contra Educación para Ciudadanía. En este sentido, el abogado que llevaba uno de los casos, indicó que la admisión a trámite del recurso no prejuzgaba el resultado del mismo, pero sí implicaba que el TC había encontrado fundamento suficiente para entrar en el fondo del asunto. Se alegaba la vulneración que habría tenido lugar mediante el acto administrativo que denegaba a los padres el derecho a que sus hijos fueran exentos de cursar la materia de EpC, invocando la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia y el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones, garantizados por los artículos 16, 1 y 27.3 de la Constitución.

El recurso planteaba, por primera vez, una faceta del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia, sobre el que no había doctrina del TC, como es la objeción de conciencia en el ámbito educativo. Los distintos Tribunales Superiores de Justicia habían dictado sobre el mismo tema, resoluciones judiciales contradictorias, si bien la sentencia del Tribunal Supremo era ya clara al respecto: no cabe la objeción de conciencia a la asignatura de EpC.

La STC 28/2014, de 24 de febrero de 2014, resuelve el recurso de amparo 9192/2009, promovido por doña Carmen Colomina Martínez en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2009 que desestimó su recurso sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos. Previamente, la resolución de la Consejería de Educación de Andalucía había denegado a su hijo el derecho a la objeción de conciencia respecto de la asignatura Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos y contra dicha resolución la demandante de amparo había formulado un recurso Contencioso-Administrativo, que fue estimado por el TSJ de Andalucía en septiembre de ese mismo año, siendo no obstante posteriormente anulado mediante STS de 17 de septiembre de 2009.

La Sentencia, de la que fue ponente el magistrado Luis Ignacio Ortega y que fue aprobada por unanimidad, apreciaba la “falta de legitimación” de la recurrente porque al menor le faltaba un año para cursar la asignatura. La recurrente reclamó el derecho de su hijo a no cursar la asignatura Educación para la Ciudadanía ante la Consejería de Educación cuando el menor estaba escolarizado en el segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Esta circunstancia determinó que la Administración inadmitiera la solicitud de reconocimiento de la objeción de conciencia “por falta de objeto”, pues la asignatura se impartía a los alumnos a partir de tercero de ESO.

La Sala, que no entra en el fondo del asunto, consideró que “la recurrente carece de interés legítimo, por cuanto pretende la utilización del recurso de amparo como una acción contra una lesión de derechos meramente eventual o potencial, no como una reacción frente a una vulneración de los derechos real”. Cuando se dirigió a la Administración andaluza, explica la sentencia, “su hijo no se encontraba en situación, por razón de su edad, de tener que cursar la asignatura controvertida”. El menor estaba escolarizado en el segundo curso de ESO y no recibiría clases de Educación para la Ciudadanía hasta el curso siguiente. A este respecto, concluyó el TC: “Constituye reiterada doctrina constitucional que el recurso de amparo no tiene carácter cautelar, ni alcanza a proteger eventuales lesiones no protegidas, exigiendo el inexcusable presupuesto de la violación de los derechos o libertades públicas (...)”, argumenta la sentencia. “Este Tribunal, desde su más temprana jurisprudencia

–añade–, ha requerido como presupuesto inexcusable de la petición de amparo que ésta se formule en razón de la existencia de una lesión efectiva, real y concreta a un derecho fundamental”²⁰¹.

²⁰¹ Se reproduce el fundamento jurídico 3º de la STC 28/2014, de 24 de febrero: *"Una vez fijado el objeto del recurso es necesario referirse a los distintos óbices procesales planteados por la representación de la Junta de Andalucía, por cuanto su eventual consideración pudiera conducir a dictar una sentencia de inadmisión, sin que sea obstáculo para ello que previamente la demanda haya sido admitida (SSTC 19/2014, de 10 de febrero, FJ 2; 69/2011, de 16 de mayo, FJ 2, y resoluciones allí citadas). Las objeciones procesales son las siguientes: Primera, la recurrente no ha agotado correctamente la vía previa al amparo constitucional por cuanto, imputada la lesión de los derechos fundamentales a la Sentencia recaída en casación, hubo de promoverse incidente de nulidad de actuaciones con el objeto de dar ocasión al juzgador a que reparara la lesión de los derechos denunciada y respetar la subsidiariedad del recurso de amparo. Segunda, la demanda no cumple con la carga impuesta por el art. 49.1 LOTC, en tanto en cuanto que no se justifica adecuadamente la especial trascendencia constitucional del recurso. Y, tercera, la falta de legitimación de la recurrente para postular el amparo de los derechos invocados, toda vez que no puede sostenerse la lesión de los mismos cuando el hijo menor de la recurrente no era destinatario del deber frente al que se pretende la objeción. Siendo el expuesto, el orden en el que están formuladas las objeciones por los letrados de la Junta de Andalucía, ha de comenzarse por el examen de la legitimación de la recurrente, por cuanto la eventual apreciación sobre la concurrencia del óbice habría de conducir necesariamente a la inadmisión del recurso. Como ha quedado expuesto, la alegación se sustenta en que el hijo menor de la recurrente no era destinatario del deber cuya objeción se interesaba, y no era destinatario por cuanto, en razón de su edad, aunque estaba escolarizado en el momento en que se pretendió la objeción frente a las asignaturas controvertidas, lo cierto es que entonces aún no le correspondía cursar la misma, tal y como puso de manifiesto la Administración al responder a su solicitud. Así pues, no es posible ostentar un interés legítimo a recibir amparo frente a lesiones eventuales o futuras de los derechos fundamentales por el mero hecho de haber ostentado la condición de parte en un proceso. Constituye doctrina reiterada de este Tribunal que, a partir de una lectura sistemática e integradora de los arts. 161.1, letra b), CE y 46.1, letra b), LOTC, para que concorra legitimación activa no es suficiente con haber sido parte en los distintos procedimientos que conforman la vía previa al amparo constitucional (SSTC 257/1988, de 22 de diciembre, FJ 3; 47/1990, de 22 de marzo, FJ 2; 92/1997, de 8 de mayo, FJ 1; 84/2000, de 27 de marzo, FJ 1; y 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 1), sino que es preciso que el demandante acredite un interés legítimo en el asunto que ha de ventilarse, sin que pueda confundirse dicho interés con un «interés genérico en la preservación de derechos», sino que ha de tratarse de un «interés cualificado y específico» en la preservación de los derechos fundamentales cuya tutela se impetra (SSTC 148/1993, de 29 de abril, FJ 2, y 144/2000, de 29 de mayo, FJ 5). En el caso que ahora nos ocupa, la recurrente carece de interés legítimo, por cuanto pretende la utilización del recurso de amparo como una acción contra una lesión de derechos meramente eventual o potencial, no como una reacción frente a una vulneración de los derechos real. En efecto, cuando la ahora demandante elevó la solicitud a la Administración educativa de la Junta de Andalucía (7 de septiembre de 2007) resultaba que su hijo no se encontraba en situación, en razón de su edad, de tener que cursar la asignatura controvertida, ya que el alumno se encontraba escolarizado en el segundo curso de la educación secundaria obligatoria (curso 2007-2008) y la asignatura en cuestión no debía cursarla hasta el tercero de los cursos de la citada etapa educativa (curso*

Otras dos familias vieron inadmitidos sus recursos ante el TC. De un lado, mediante la STC 41/2014, de 24 de marzo de 2014, que resolvió el recurso de amparo 4915/2010, promovido por don Ricardo Alonso Prieto y doña María del Carmen Hidalgo Tovar en relación con las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del TSJ de Castilla y León que desestimaron su recurso sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Alegada que fue la vulneración de los derechos a la libertad ideológica y a la educación, el TC inadmitió el recurso de amparo por falta de agotamiento de la vía judicial previa al no haberse promovido incidente de nulidad de actuaciones.

Y de otro, mediante la STC 57/2014, de 5 de mayo de 2014, que resolvió recurso de amparo 4916/2010, promovido por don Francisco Javier Fernández Hermida y doña María del Carmen Sobreviela Guiance en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó igualmente su demanda sobre reconocimiento de objeción de conciencia a la asignatura de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos. En idéntico caso que el anterior, fue alegada vulneración de los derechos a la libertad ideológica y a la educación, resultando la inadmisión del recurso de amparo por ausencia de interés legítimo de los actores y por falta de

2008-2009), de conformidad con lo dispuesto en el art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria, y el art. 10.1 del Decreto 231/2007, de 31 de julio, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la educación cve: BOE-A-2014-3238BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO Núm. 73 Martes 25 de marzo de 2014 Sec. TC. Pág. 11 secundaria obligatoria en Andalucía, como marco normativo en el momento en el que tuvieron lugar los hechos que se encuentran en el origen del presente recurso de amparo. Pues bien, resulta suficientemente conocido que no cabe considerar el recurso de amparo como un mecanismo ad cautelam para la tutela de los derechos fundamentales, pues «[c]onstituye reiterada doctrina constitucional que el recurso de amparo no tiene carácter cautelar, ni alcanza a proteger eventuales lesiones no producidas (por todas, STC 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 8), exigiendo el inexcusable presupuesto de la violación de los derechos o libertades públicas mencionadas en el art. 41.1 LOTC. Este Tribunal, desde su más temprana jurisprudencia (ATC 98/1981, de 30 de septiembre, FJ 4; y STC 77/1982, de 20 de diciembre, FJ 1), ha requerido como presupuesto inexcusable de la petición de amparo que ésta se formule en razón de la existencia de una lesión efectiva, real y concreta a un derecho fundamental, lo que no sucede cuando lo que se contiene en la demanda es la mera invocación de un hipotético daño potencial.» (STC 177/2005, de 4 de julio, FJ único). La conclusión de cuanto antecede es que ha de procederse a la inadmisión del presente recurso de amparo por falta de legitimación de la recurrente".

agotamiento de la vía judicial previa al no haberse promovido incidente de nulidad de actuaciones (se remite asimismo a las previas SSTC 28/2014 y 41/2014).

Bajo un ángulo diverso, otro pronunciamiento del Alto Tribunal en la materia es el recogido en la STC 24/2013, de 31 de enero de 2013, que resuelve el conflicto positivo de competencia 3726-2007, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria²⁰².

²⁰² La argumentación del TC es la que sigue: *"Tal y como señala la Ley Orgánica de educación en su exposición de motivos, «la definición y organización del currículo constituye uno de los elementos centrales del sistema educativo. El título preliminar dedica un capítulo a este asunto, estableciendo sus componentes la distribución de competencias en su definición y en su proceso de desarrollo. Especial interés reviste la inclusión de las competencias básicas entre los componentes del currículo, por cuanto debe permitir caracterizar de manera precisa la formación que deben recibir los estudiantes. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas y a las administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas». Por ello, tras definir el currículo como el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente ley (art. 6.1 de la Ley Orgánica de educación), establece a continuación las competencias que para la determinación del currículo corresponden al Estado y a las Administraciones educativas con referencia expresa a las enseñanzas mínimas que conforme al apartado 2 c) de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, corresponde fijar al Estado. En concreto, el art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación habilita al reglamento estatal para determinar en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas que tienen por objeto asegurar la formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes (art. 6.2 de la Ley Orgánica de educación), correspondiendo a las Administraciones educativas establecer el contenido de las diferentes enseñanzas que deberán incluir los aspectos básicos referidos a las enseñanzas mínimas (art. 6.4 de la Ley Orgánica de educación). Finalmente, el art. 6.5 de la Ley Orgánica de educación establece que los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten. No existe, pues, en el art. 6 de la Ley Orgánica de educación excepción alguna a la regla general que contempla, esto es, a la competencia estatal para fijar por real decreto las enseñanzas mínimas de cada una de las enseñanzas reguladas en la ley, sean o no cursadas por el itinerario normal y, por tanto, tampoco para las enseñanzas de los programas de cualificación profesional inicial destinados a alumnos mayores de dieciséis años cuando se considere que es la mejor opción para que éstos puedan alcanzar los objetivos de la etapa.*

Ciertamente, tal y como hemos afirmado en la ya tantas veces citada STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 4, del art. 3 de la Constitución deriva el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tiene carácter de lengua oficial, de modo y manera que «una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional que contiene el art. 3 CE». La Generalitat no ha puesto en duda que la reducción del 10 por 100 de

Tanto la Generalitat de Cataluña como el Estado coincidían en que la materia afectada por la disposición impugnada es educación; en que el título competencial que asiste al Estado, por ser el más específico, es el contemplado en el art. 149.1.30 CE y, finalmente, en que el art. 131.3 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia compartida para establecer los planes de estudio, incluida la ordenación curricular, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.

Sin embargo, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña consideraba que determinados preceptos de esta norma reglamentaria resultaban contrarios al orden constitucional de distribución de competencias al estimar que, conforme al art. 149.1.30 CE y a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la regulación estatal contenida en los apartados 7 y 8 del art. 14, la disposición adicional primera y el anexo III excedían de lo que puede considerarse básico en esta materia invadiendo la competencia de la Generalitat para organizar esta enseñanza. Por el contrario, el Abogado del Estado entendía que el Gobierno de la Nación se había ceñido al ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.30 CE y para la que le habilita el art. 6.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, limitándose a establecer las enseñanzas mínimas que conducen a la obtención de un título oficial y dejando cumplido espacio a la Comunidad Autónoma recurrente para el ejercicio de sus competencias. El TC desestima el conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declara que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

los horarios mínimos sea suficiente para garantizar el conocimiento de su lengua propia por lo que como quiera que las determinaciones impugnadas no rebajan o disminuyen el horario escolar a ella destinado, que sigue siendo el 10 por 100, y se limitan a incidir en los criterios que deben tenerse en cuenta para detraer este horario de las materias básicas, no cabe concluir que las determinaciones impugnadas impidan a la Comunidad Autónoma cumplir con su deber de garantizar adecuadamente el conocimiento de la lengua catalana pues, garantizado un horario mínimo para su enseñanza, resulta indiferente a estos efectos la existencia de las reglas impugnadas. A la misma conclusión debe llegarse en relación con la existencia de un límite mínimo de horas impartidas en lengua castellana, en la medida en que la Comunidad Autónoma puede decidir, a la hora de diseñar el currículo, si imparte conjuntamente las estructuras comunes a las dos lenguas, la lengua en que las imparte y, finalmente, en el caso de que se opte por la enseñanza de esas estructuras comunes en lengua distinta de la castellana si lo que resta hasta alcanzar el mínimo de horas exigidas se asignan al área lengua castellana y literatura o a cualquier otra, siempre que se impartan en castellano. Debemos, en consecuencia, desestimar también el conflicto lo que respecta al anexo III del real decreto impugnado".

2.2. Las instancias judiciales supranacionales.

Todos los mecanismos anteriormente descritos se configuran en el propio ámbito del Derecho interno, pero obviaríamos una parte importante de la protección dispensada a los derechos fundamentales, y al concreto derecho a la educación, si no indicásemos aunque sea someramente, los medios de protección previstos en el ámbito internacional del que formamos parte, como por lo demás se refleja en las resoluciones judiciales nacionales anteriormente analizadas. Lógica y adicionalmente, a tenor de los mandatos constitucionales interpretativo (art. 10.2) y aplicativo (art. 96.1) de apertura internacional.

2.2.1. La protección otorgada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Como es sabido, el CEDH estableció un mecanismo de protección de algunos derechos fundamentales (entre ellos, el derecho a la educación reconocido en el art. 2 del Protocolo adicional nº 1) que habilita para la formulación de demandas individuales²⁰³, básicamente tras el agotamiento de los recursos judiciales en el ámbito doméstico y otras estrictas condiciones de admisibilidad que se saldan en más del noventa y cinco por ciento de inadmisiones.

Volviendo, pues, a la cuestión de la EpC y el pretendido derecho a la objeción de conciencia en ese ámbito, a los recursos vistos en el ámbito interno se suman los ya presentados también ante el Tribunal Europeo de Estrasburgo. El conflicto adquirió carácter internacional después que el 19 de marzo de 2010, un grupo de padres presentara una demanda en nombre de 300

²⁰³ A tenor del art. 34 CEDH (*demandas individuales*): “El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho”.

objectores a Educación para la Ciudadanía ante el TEDH, en la que pedían la concesión de medidas cautelares que eximieran a los alumnos objetores de asistir a estas clases y de ser evaluados.

En julio de 2010 se presentaron ante el TEDH 54 nuevas demandas contra el Estado español a propósito de la implantación de este conjunto de asignaturas y de las presiones que sufren sus hijos por haber objetado a las mismas. El 26 de septiembre de 2011 se sumaron 14 nuevos demandantes al proceso abierto ante esta instancia judicial internacional. A fecha de marzo de 2011 eran ya 389 los españoles que se habían adherido a la demanda.

Cómo resuelva el TC eventualmente en cuanto al fondo, en lo sucesivo, y el TEDH en el ámbito europeo, supondrá un paso más en la definición del siempre controvertido planteamiento de la objeción de conciencia en materia educativa, para que se garanticen los derechos de todas las partes implicadas, del Estado, pero sobre todo de los alumnos y de los padres.

2.2.2. ¿Cabe alguna protección ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea?

Como es conocido, sito en Luxemburgo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (actualmente TJUE), se configuró prioritariamente para amparar y atender las presuntas violaciones de las libertades de carácter económico propias de la Unión, inspirándose en el CEDH y en las tradiciones constitucionales propias de los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario. Así se sigue reflejando en el vigente art. 6 del Tratado de la UE tras la vigencia del Tratado de Lisboa²⁰⁴.

Esas fuentes de inspiración resultan de gran relevancia interpretativa, por cuanto (como ya se indicó en el capítulo segundo, apartado III.2) la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) no estableció ninguna garantía específica a modo de recurso de amparo, remitiéndose

²⁰⁴ En concreto, el apartado 3 del art. 6 TUE dispone: “Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

precisamente a los niveles de protección ya existentes en el plano nacional y en el ámbito internacional (arts. 52 y 53 CDFUE).

Estos parámetros resultarán, por tanto, de interés, cuando entre en juego el derecho a la educación, reconocido en el art. 14 CDFUE en estos términos:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.

3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas”.

El caso es que, tanto la referencia a las tradiciones constitucionales comunes como la alusión al CEDH, no resultan determinante, a tenor del margen de discreción y apreciación nacionales que, como se vio, ha conferido a los Estados el TEDH en su jurisprudencia sobre derechos educativos ya analizada anteriormente. A este respecto, repárese en que la Explicación aneja del art. 14 CDFUE aclara explícitamente que *“este artículo se inspira tanto en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como en el artículo 2 del Protocolo Adicional al CEDH”*. A continuación alude a la dimensión social o prestacional, al agregar que *“se ha considerado conveniente ampliar este artículo al acceso a la formación profesional y permanente (véase punto 15 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y artículo 10 de la Carta Social) así como añadir el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria. Tal y como está formulado, este último principio únicamente implica que, para la enseñanza obligatoria, todos los niños tengan la posibilidad de acceder a un centro que practique la gratuidad. No impone que todos los centros, incluidos los centros de formación profesional y de formación permanente, y en particular los privados, que dispensen dicha enseñanza sean gratuitos. Tampoco prohíbe que determinadas formas específicas de enseñanza puedan ser de pago, si el Estado adopta las medidas necesarias destinadas a conceder una compensación financiera. En la medida en que la Carta se aplica a la Unión,*

esto significa que, en el marco de sus políticas de formación, la Unión debe respetar la gratuidad de la enseñanza obligatoria, pero sin que, naturalmente, ello cree nuevas competencias”.

Por otra parte, la explicación relativa al art. 14 CDFUE no obvia, en precisa conexión con la temática que nos ocupa , que *“por lo que se refiere al derecho de los padres, deberá interpretarse en relación con las disposiciones del artículo 24”*, es decir, con los derechos de los niños²⁰⁵. Y, de igual manera, en lo que concierne a la apuesta democrática por los contenidos educativos, la explicación utiliza de modo interesante dicha apuesta como límite a la libre creación de centros docentes, en esta línea: *“La libertad de creación de centros docentes públicos o privados se garantiza como uno de los aspectos de la libertad de empresa, pero está limitada por el respeto de los principios democráticos y se ejerce con arreglo a las modalidades definidas por las legislaciones nacionales”*.

Por otra parte, téngase en cuenta igualmente que el párrafo tercero del art. 6.1 TUE establece que *“Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones”*. De manera análoga, el art. 52.7 CDFUE dispone *“Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la presente Carta serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros”*.

Por consiguiente, la protección que brinde el TJUE, en ausencia de garantías específicas, vendrá eventualmente por vía indirecta interpretativa pues, por lo demás, serán los propios órganos jurisdiccionales nacionales los que se inspiren en la CDFUE (y, a través de ella, realmente en la jurisprudencia del TEDH como así está sucediendo) cuando conozcan de asunto referentes a la educación en valores constitucionales, nacionales o europeos.

²⁰⁵ A tenor del art. 24 CDFUE: *“1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez. 2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial. 3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses”*.

III. Aspectos concretos acerca de la educación religiosa.

1. Aproximación a la luz de los parámetros internacionales.

Establece el art. 27.3 CE que "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". Este derecho a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral acorde a sus propias convicciones se encuentra en conexión con la libertad ideológica, así como con la exigencia de neutralidad que debe presidir la enseñanza pública²⁰⁶. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha aclarado que este derecho que ampara a los padres para elegir la educación que consideren más adecuada a sus planteamientos religiosos y morales es distinto al de elegir centro docente que enuncia también el propio art. 27 CE y el art. 13.3 del PIDESC, aunque es obvio que elegir un centro docente es un modo de elegir una determinada formación religiosa y moral (STC 5/1981, FJ 7º y 8º).

Como señala Embid Irujo, en las instituciones educativas "afloran las pluralidades ideológicas, religiosas y lingüísticas de una comunidad organizada políticamente", de modo que la escuela "es el lugar primigenio de socialización y de adquisición de hábitos culturales y sociales"²⁰⁷. Este derecho garantiza, al menos en parte, que esa socialización y adquisición de hábitos sea coherente

²⁰⁶ Embid Irujo, A., *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 207. Se hace necesario en este punto recordar la distinción entre "libertad ideológica" concebida como el derecho a adoptar, mantener y expresar libremente las ideas y convicciones de cualquier tipo sobre el hombre, el mundo, la sociedad o la comunidad política, pues todo ello garantiza el pluralismo político propugnado por el art. 1.1 CE como valor superior de nuestro ordenamiento y en tal sentido el Estado debe renunciar a cualquier tipo de adoctrinamiento en la configuración del sistema educativo, en favor del principio de igualdad, que actúa como límite y, de otro lado, la "libertad religiosa", como derecho a que las personas puedan adoptar, mantener y expresar las ideas, creencias o convicciones propias de las diversas concepciones sobre Dios, el origen y explicación del Universo, sobre lo que espera a los hombres tras la muerte, incluyendo la práctica de los cultos y ritos relacionados con esas creencias.

²⁰⁷ Embid Irujo, A., "La escuela en Europa como factor unificador y potenciados de los derechos de los ciudadanos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 108, 2000, pp. 491, 492 y 499.

con lo vivido en el seno familiar, al ser los primeros responsables de la educación de sus hijos.

Por tanto, este derecho se concretaría: de un lado, en una vertiente positiva, en la garantía de que los centros docentes impartan enseñanzas acordes con las diferentes opciones religiosas y morales, que, como consecuencia de la libertad ideológica y religiosa, han de tener carácter voluntario para los alumnos; y, de otro lado, en otra vertiente negativa, en el mandato de que las actividades y enseñanzas del centro han de respetar la libertad de conciencia de los alumnos y padres, de modo que ante el creciente pluralismo ético y valorativo, este derecho cobra una nueva dimensión en lo concerniente a la posibilidad de los padres de excepcionar a sus hijos de determinados contenidos de la enseñanza.

Por lo que se refiere al objeto y contenido de este derecho, se garantiza de un lado la formación religiosa en el seno de la enseñanza institucionalizada y, de otro, el no recibir esa formación religiosa, pues como señala el art. 5.1 b) de la *Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, de 14 de diciembre de 1960, constituye un deber de los Estados "no obligar a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones" (art. 5).

En cualquier caso, y en lo atinente al aspecto positivo del derecho "el contenido de la enseñanza no puede ser catequesis, porque no se pretende la evangelización, sino la transmisión de una formación moral y religiosa, en cuanto comunicación de convicciones morales, filosóficas y religiosas"²⁰⁸. Al respecto opina Pablo Nuevo que "lo que debe garantizar esta clase es la enseñanza de la doctrina de la respectiva confesión, de modo que los criterios de evaluación de la misma deberán estar orientados a comprobar si el alumno ha realizado una comprensión racional del dogma, sin que pueda evaluarse la adhesión al mismo"²⁰⁹.

En definitiva, creemos que el necesario carácter socializador del hecho educativo debe ayudar a reconducir las pretensiones paternas en cuanto a las

²⁰⁸ Briones, I., "La enseñanza de la religión en los centros públicos españoles", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IX, 1993, p. 197.

²⁰⁹ Nuevo López, P., *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, UNED/Netbiblo, 2009, p. 118.

convicciones filosófica, morales o religiosas a su finalidad fundamental, que no es otra que el potenciamiento de un sistema educativo pluralista y la lucha contra cualquier tipo de adoctrinamiento contrario a la convivencia democrática que garantiza nuestra Constitución.

La jurisprudencia del TEDH sobre este derecho, recogido en el art. 2 del Protocolo Adicional del Convenio de Roma, se empezó a sentar en la mencionada Sentencia de 7 de diciembre de 1976, del caso *Kjldsen, Busk Madsen y Pedersen*, sobre el pluralismo educativo que contiene el precepto, esencial en la preservación de una sociedad democrática y que debe ser realizado sobre todo mediante la enseñanza pública. Según el Tribunal de Estrasburgo, dicho derecho no impide al Estado difundir mediante la enseñanza o educación informaciones que tengan carácter religioso o filosófico, pero le prohíbe perseguir una finalidad de adoctrinamiento; y, con relación a la educación sexual obligatoria en las escuelas públicas, que la misma no es contraria al Convenio si no persigue el adoctrinamiento o preconizar un comportamiento sexual determinado: el Estado tendrá derecho, a tenor de su misión educativa, a realizar educación sexual en la escuela, pero ésta deberá ser abierta a las diversas opciones valorativas y tomar en consideración el derecho natural de educación de los padres y sus convencimientos religiosos o ideológicos, en cuanto que éstos tienen relevancia para la sexualidad. Pero, en última instancia, la introducción de la educación sexual en la escuela está reservada al legislador.

2. La polémica en torno a la concreta presencia de la formación religiosa en los centros de enseñanza.

El derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, contemplado en el art. 27.3 CE, deriva de la previsión de la enseñanza de la religión en los centros controlados por el Estado, y a su vez de la discusión eterna en torno a la enseñanza de la religión en la escuela, sea ésta cual sea. La misma se viene planteando desde los mismos tiempos en que se instauró una política educativa por parte del Estado como obligación de éste y derecho de los

ciudadanos futuros.

Más cerca de nuestros días, desde la aprobación de la Constitución de 1978, podemos decir que el debate se centra en la discusión, tras la declaración de aconfesionalidad de nuestro Estado por el art. 16 CE, entre esta proclama de un lado y las relaciones de cooperación entre el Estado y las distintas confesiones, con especial mención de la Iglesia Católica, que por otro lado establece el mismo precepto constitucional, obligando a los poderes públicos a tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad. El forcejeo entre quienes defienden la actitud de neutralidad a que el Estado estaría obligado y su recelo ante la posible perpetuación de una confesionalidad sociológica, en opinión de aquellos que denuncian un intento de imponer un laicismo de Estado contrario a la Constitución ha sido continuo y tardará años, pensamos, en ser cerrado. Es cierto que el Tribunal Constitucional, en su función pacificadora, ha ido allanando el terreno en la materia rebajando la tensión ideológica de las posiciones en conflicto, al mismo tiempo que parece focalizarse mayormente el debate educativo en otras cuestiones, más pragmáticas.

En el año 2008 el Gobierno anunció su voluntad de arrancar la que sería su última legislatura con planes reformistas en relación con este tema, planes que, sin duda, desembocarían en un fuerte debate social y político al pretender la reforma de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, en su afán de avanzar en la laicidad del Estado. Se pretendía con esa reforma, que no llegó a tener lugar, de un lado, el reconocimiento de los derechos de los agnósticos, al amparo del art. 16 CE sobre la libertad de conciencia y, de otro, no discriminar a otras confesiones religiosas distintas de la católica incorporando a la mencionada Ley los acuerdos que ya existen con ellas. Lo que se garantiza por la Constitución en este ámbito es que la programación educativa de la enseñanza institucionalizada incluya esa formación religiosa y moral acorde con las propias convicciones. En tal dirección, el art. 2.3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa indica que "para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar (...) la formación religiosa en centros docentes públicos".

Es claro que el punto obligado del debate, que ha desbordado los ambientes estrictamente jurídicos para convertirse en un debate social, se

centra en la impartición de la clase de religión (mayoritariamente católica por nuestra tradición cultural en ese sentido, pero entiéndase aplicable a cualquier otra con la que existen firmados acuerdos) en la escuela pública, para aquellos que no han querido o no han podido optar por un centro con ideario, puesto que la elección de un centro con ideario implica la formación religiosa y moral que éste predica y que los padres asumen al elegirlo.

Partiendo del art. 27.3 CE, el desarrollo legal de este derecho ha sido y sigue siendo actualmente extraordinariamente polémico, centrándose básicamente la discusión en la existencia o no de una asignatura de religión, y de asignaturas alternativas, y el valor que debe atribuirse a las mismas en el currículo de los alumnos. Antes de nada queremos precisar que la única justificación de tal enseñanza estaría en el mencionado art. 27.3 CE, pero que de éste no cabe inferir que deba establecerse necesariamente, aceptando el planteamiento de la doctrina que si bien fundamenta en la Constitución la existencia de la enseñanza de la religión, considera que ésta no establece con claridad que se trate de una exigencia. No queremos aquí extendernos en una explicación harto compleja y que ha estado sometida, también, a continuos vaivenes en función del Gobierno que en cada momento acometiera las reformas educativas, con el principal fin de echar por tierra lo establecido por el anterior si era de distinto signo político. No olvidemos que la escuela se considera una excelente vía para que una determinada ideología o creencia garantice su presencia real en la sociedad, razón por la cual sí realizaremos una breve referencia a cómo se ha planteado y en qué términos la problemática enseñanza de la religión en nuestro sistema educativo reciente.

El Tribunal Constitucional ha venido a afirmar sobre esta cuestión que “en un sistema político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales”. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE), “es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro” (STC 5/1981, FJ9º). Nos encontramos pues ante un derecho de los

padres ante los poderes públicos cuyo ámbito de ejercicio es precisamente la escuela pública.

La cuestión se centra en la presencia en los planes de estudio de una asignatura que tiene por objeto la exposición en su contenido por las correspondientes jerarquías de la confesión que sea depositaria de dicha creencia religiosa, de una determinada religión²¹⁰, si es acorde la enseñanza de la religión con un sistema de enseñanza pública neutral: pues bien, el TC ha solventado afirmativamente la cuestión en la señalada STC 5/1981, de 13 de febrero, al establecer que dicha neutralidad “no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

En cuanto a la religión católica, el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, establece en su art. 2 que los Planes de estudio incluirán, desde la primera enseñanza hasta el bachillerato, *“la enseñanza de la religión católica en todos los centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”*, sin tener carácter obligatorio para los alumnos²¹¹. La enseñanza religiosa será impartida por personas designadas por la autoridad académica entre las propuestas por la propia Iglesia, y los contenidos, los libros de texto y el material didáctico, serán igualmente señalados por la jerarquía eclesiástica. El TC se pronunció sobre esta controversia en la STC 38/2007, de 15 de febrero, en el sentido de declarar la constitucionalidad del Acuerdo con la Santa Sede y recordar su naturaleza de Tratado Internacional, lo que en la práctica supone denunciar el mismo si lo que se pretende es que cese en su vigencia y aplicación. Sobre la designación de las personas que impartan las enseñanzas religiosas, señala que *“ha de corresponder a las confesiones la competencia para el juicio sobre la idoneidad de las personas que hayan de impartir la enseñanza de sus respectivo credo”*. El Alto Tribunal considera, además, que esta elección no tiene por qué ceñirse a *“los conocimientos*

²¹⁰ Ibán Pérez, I.C., Prieto Sanchís, L., y Motilla, A., *Curso de Derecho Eclesiástico*, Madrid, Universidad Complutense, 1991.

²¹¹ El anterior Concordato, de 1959, imponía todavía la orientación católica en la enseñanza y la obligatoriedad de la clase de religión, a diferencia del carácter optativo de la misma que introduce el Concordato de 1979.

dogmáticos o las aptitudes pedagógicas", sino que puede extenderse a la conducta de los profesores *"en la medida en que el testimonio personal"* supone para la comunidad religiosa *"un componente definitorio de su credo"*, hasta el extremo de que este supuesto es *"determinante"* en la cualificación para la docencia. Sobre el particular, debe mencionarse la STEDH (Gran Sala) de 12 de junio de 2014, dictada en el asunto *Fernández Martínez c. España*, en donde se concluyó que la no renovación del contrato de trabajo de un profesor de religión y de moral católicas (en un instituto público de la Región de Murcia), cura casado y padre de familia que se había manifestado públicamente en favor de la militancia por la dispensa del celibato, no atentó contra su derecho al respecto de la vida privada y familiar del art. 8 CEDH.

Las coordinadas en que se asienta son, por parte del Estado, el reconocimiento del derecho a la educación religiosa y, por parte de la Iglesia, la coordinación de su misión educativa con los principios de libertad civil en materia religiosa y con el derecho de las familias, alumnos y profesores, evitando cualquier discriminación o situación privilegiada. Aunque pueda parecer precisa la redacción, en la práctica, como es sabido, origina una importante problemática.

Se recoge a continuación un breve resumen de la regulación de la enseñanza de la religión en las leyes educativas de nuestra historia más reciente.

Los caracteres del modelo de la enseñanza de la religión católica durante el periodo de vigencia de la LODE (1985-90) podrían resumirse como sigue:

1. En todos los centros educativos públicos no universitarios se aseguraba la enseñanza de la religión católica con carácter voluntario, la asignatura se consideraba materia ordinaria, *"en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales"*, por lo que su evaluación tenía similar relevancia que la de las restantes.

2. La prestación era obligada para el centro, consecuencia de su carácter fundamental, siempre que haya alumnos cuyos padres lo soliciten, aunque el número de solicitantes fuera reducido.

3. La impartición, eso sí, era voluntaria para el alumno, y también para el profesorado; por tanto, no tenía carácter obligatorio, pero en caso de no optar por esas enseñanzas debían seguirse otras alternativas, también

evaluables, y que, por tanto, se integrarían en el currículo del alumno. La alternativa se denominaba “*Ética y Moral*” y el confuso sistema previsto para la definición de su contenido originó, en la práctica, que la impartición o no de la misma quedase a la discrecionalidad del Director o del Consejo Escolar. La alternatividad de la asignatura fue uno de los puntos más conflictivos desde el inicio, ya que otra solución que no fuera la de que la religión tuviera una asignatura alternativa entre las que el alumno debiera obligatoriamente elegir violaría el principio de igualdad, puesto que ello supondría más horas de trabajo y más materia de evaluación para quienes eligieron la formación religiosa.

La aprobación de la LOGSE en 1990 supondrá modificaciones respecto al sistema anterior: en primer lugar, la exclusión de la religión y moral católica como área de conocimiento y como materia en los planes de estudio de la Educación Infantil, Primaria y Secundaria; y, en segundo lugar, el establecimiento de la enseñanza de la religión sin distinguir, al menos en principio, entre la católica y las demás confesiones. En cuanto al resto de religiones, evangélica, judía y musulmana, la impartición de sus enseñanzas se reguló por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, que venían a recoger los correspondientes acuerdos con las mismas (a diferencia de la religión católica, cuyo acuerdo goza de la naturaleza de tratado internacional) y el derecho de los alumnos a recibir dichas enseñanzas religiosas en los centros docentes públicos y concertados, que se impartirán siempre que lo soliciten un mínimo de veinte alumnos, estando obligados tanto centros públicos como concertados a facilitar los locales adecuados para el ejercicio del derecho en armonía con el desenvolvimiento de las actividades lectivas; también los profesores serán designados por las jerarquías religiosas correspondientes, que de igual modo determinarán tanto los contenidos de la enseñanza como los libros de texto.

Se establece como opción alternativa a la enseñanza de la religión las actividades de estudio asistido por un profesor, y la “*Ética*” pierde su carácter alternativo y se hace común para todos los alumnos en el último curso de la etapa, si la Administración educativa correspondiente decide organizarla como materia específica. Si bien se mantiene la optatividad de la asignatura en términos similares a los de la anterior legislación, la evaluación cambia y ahora

sus resultados decidirán acerca de la promoción de los alumnos al ciclo o curso siguiente pero no será tenida en cuenta en las convocatorias en las cuales deban entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos. La opción entre una u otra actividad será realizada por los padres o tutores.

Los desacuerdos doctrinales fueron sonados, cuestionando algunos la discordancia con la Constitución y los Acuerdos con la Santa Sede: en el anterior modelo la opción se debatía entre dos asignaturas de similar relevancia: religión ó ética, evaluándose ambas; en el modelo de la LOGSE, la alternativa es entre religión y estudio orientado. Se cambia la *alternatividad* de la normativa de 1985 por la *facultatividad* en la LOGSE, al ofrecerse el estudio como medida no evaluable, criticando el desplazamiento que la religión sufría así en el sistema educativo, marginando la materia. Que la solución pasara, en ese momento, por establecer una enseñanza alternativa a la religión, y que se estableciera un sistema de evaluación no discriminatorio, para evitar esa especie de sobrecarga de estudios que pudiera darse para algunos alumnos, constituyó uno de los aspectos que concitó mayores discrepancias.

También el tratamiento laboral de los profesores encargados de dichas enseñanzas ha bordeado en alguna ocasión el surrealismo. En el caso de la religión católica decide sobre su continuidad en su trabajo el Obispo de cada diócesis, se les paga con presupuesto del Ministerio de Justicia, donde se integra la Dirección General de Asuntos Religiosos, que traslada su importe a la Conferencia Episcopal para que lo distribuya entre las diócesis. En conclusión, los afectados que han querido formular alguna reivindicación han tardado años en descifrar ante quién debían presentar sus quejas²¹².

²¹² Como exponemos, son muchos los problemas que la impartición de contenidos religiosos ha planteado en nuestro sistema educativo, partiendo de la falta de equiparación entre la enseñanza de la religión católica y el resto de confesiones, y entre la enseñanza de la religión y las actividades alternativas, por lo que se produce un agravio curricular entre los que cursan una asignatura, ya sea religión o su alternativa, y los que no cursan ninguna, ya que aunque no sean valoradas en el currículo a efectos académicos suponen mayor carga lectiva, la incidencia de la vida privada de quienes imparten religión en su propio puesto docente y sin duda otras muchas cuestiones interesantísimas en su planteamiento y debate pero que nos llevarían a un desarrollo que excede el cometido del presente trabajo. La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, garantiza este derecho fundamental partiendo de dos principios, la igualdad, por lo que las creencias religiosas no podrán constituir motivo de discriminación, y el principio de aconfesionalidad del Estado conforme al art. 16.3 CE. Para la realización efectiva de esta libertad, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en los centros docentes públicos (art. 2.3). Esta dimensión prestacional no implica ruptura del principio de

La LOCE de 2002 preveía el área de "Sociedad, Cultura y Religión". Como indica Jimena Quesada²¹³; el establecimiento de tal asignatura podría aparecer justificado no sólo por la creciente realidad multicultural de España, sino también por las recientes preocupaciones de la comunidad internacional por la materia (según los designios expresados en la *Declaración de Madrid surgida de la Conferencia internacional consultiva sobre la educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicción, la tolerancia y la no discriminación*, celebrada en Madrid del 23 al 25 de noviembre de 2001).

Dado que estas enseñanzas formaban parte de la programación escolar, el conjunto del área, en su doble vertiente, confesional y no confesional, y obligatoria en cualquier caso, debía proporcionar al conjunto de los alumnos una formación humanística lo más completa posible y garantizar su calidad formativa. Dentro del área de "Sociedad, Cultura y Religión", su opción no confesional, entendía el hecho religioso como un elemento de la civilización, y las manifestaciones y expresiones históricas de las distintas religiones, como fenómenos que han influido en mayor o menor grado en la configuración social y cultural de los pueblos y en su trayectoria histórica. En consecuencia, la opción no confesional del Área de Sociedad, Cultura y Religión pretendía contribuir a la formación humanística de los alumnos, que completarían con ella los conocimientos adquiridos en otras áreas.

Tras el vuelco electoral de 2004 se desmontaron de inmediato por Decreto las previsiones tardíamente recogidas por la efímera LOCE, dejándolas sin efecto. Se cuestionó incluso el emplazamiento de dicha enseñanza dentro del horario escolar, y a la vez, la determinación de las

aconfesionalidad del Estado, sino el reconocimiento de la necesidad de hacer efectivo ese derecho de los ciudadanos, directamente entroncado con la libertad ideológica, con la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto al pluralismo. Esta postura garantista y de reconocimiento de que las creencias y los sentimientos religiosos de la sociedad han de ser objeto de protección demuestra que la Constitución se aparta de una concepción estrictamente laicista, como pretendían algunos participantes en el proceso constituyente, configurándose el Estado, en este sentido, como Estado laico. Sobre la enseñanza de la religión en el sistema español pueden verse varias obras: Basterra Monserrat, D. "El derecho a la educación religiosa en la Constitución española de 1978", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 74, 1988-89, pp. 107 ss; López Medel, J., *Constitución, democracia y enseñanza religiosa*, Avila, TAU, 1994; Contreras Mazario, J.M., *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; Lorenzo Vázquez, P., *Libertad religiosa y enseñanza en la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.

²¹³ Jimena Quesada, L., "El conocimiento del ordenamiento constitucional: condición necesaria de calidad del sistema educativo", en *Libro Homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

posibles alternativas para los que no la cursaran, que parecía imprecisamente dejarse a las CCAA o incluso a los propios centros.

En otro sentido, la LOE estableció posteriormente que en ningún caso podían considerarse los contenidos de la asignatura de EpC como alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa; ambas son distintas y cada una debe tener su lugar en los planes educativos: así las cosas, se especifica que la enseñanza de la religión católica se seguiría ajustando al Acuerdo, que se incluirá como materia o área en todos los niveles educativos que corresponda y será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos. Por otro lado, la LOE mantenía la enseñanza del resto de religiones, de acuerdo con lo establecido en los distintos acuerdos de cooperación con otras confesiones religiosas ya mencionados, y abría a su vez las puertas a la firma de nuevos acuerdos con otras con las que todavía no existen (Disp. adic. 2ª LOE).

En fin, la LOMCE actual introduce en la Disposición adicional segunda una modificación respecto a la LOE que modifica. Recogemos a continuación su contenido:

"1. La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español.

A tal fin y de conformidad con lo que disponga dicho Acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos y alumnas.

2. La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, La Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas.

3. La determinación del currículo y de los estándares de aprendizaje evaluables que permitan la comprobación del logro de los objetivos y adquisición de las competencias correspondientes a la asignatura de Religión será competencia de las respectivas autoridades religiosas. Las decisiones

sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos y, en su caso, la supervisión y aprobación de los mismos corresponden a las autoridades religiosas respectivas, de conformidad con lo establecido en los Acuerdos suscritos con el Estado español".

Tanto en la etapa de Educación Primaria como en la Secundaria Obligatoria se contempla la oferta de la asignatura de Religión, pudiendo los padres, madres o tutores legales optar por la misma o por la ofrecida como alternativa y que se denomina "Valores Sociales y Cívicos" en el tramo de la Educación Primaria, y "Valores Éticos" en la secundaria. En cualquier caso, y al contrario de lo que sucedía anteriormente, los niños que no cursen enseñanza de Religión, cursarán esta asignatura en las mismas condiciones.

En el mero plano teórico, pues ya sabemos que la realidad es mucho más compleja, y para concluir este inciso tan interesante, y constatando eso sí, la dificultad cada vez mayor por la evolución de la sociedad que entraña el cumplimiento del compromiso adquirido por el Estado español en el Acuerdo sobre Enseñanza, en cuanto a que la religión católica sea impartida "*en condiciones equiparables al resto de las asignaturas fundamentales*", cabe plantearse una disyuntiva para tratar de solventar las dificultades que suscita la cuestión:

a) o bien se produce una revisión del Acuerdo sobre Enseñanza entre la Santa Sede y el Estado español, planteando la enseñanza de la religión en la escuela en otros términos (es decir, que no exijan ni la alternatividad de otra asignatura, pues resulta difícil establecer unos contenidos paralelos a los religiosos, de modo que fueran opciones similares, ni la evaluación de ésta de modo que no comporte un agravio comparativo respecto de otros alumnos), o

b) la segunda propuesta, que pasaría por sacar definitivamente la religión de la escuela, estableciendo otros espacios para su enseñanza, pero lógicamente estas propuesta chocarían con las opiniones de los dirigentes religiosos, mayormente católicos entiendo, por lo que en merma de la extensión de su doctrina implicarían ambas opciones.

Es obvio que la *ideología* del Estado español y la de la Iglesia Católica no son coincidentes, ni tienen por qué, en la medida en que ética pública y ética privada deben tener cada una su lugar; pero ambos deberían asumir sus respectivos compromisos y obligaciones: articular el Estado, en cumplimiento

del art. 27.3 CE, la enseñanza de la religión, a través del sistema educativo configurado, o por otros medios, en cualquier caso dotados de ayuda pública en cumplimiento también de las relaciones de cooperación entre el Estado y las diversas confesiones religiosas que también prevé el art. 16.3 CE. En estas condiciones, la teórica exigencia a los poderes públicos en esta cuestión, su cometido básico y nuclear, debería limitarse no a incentivar, en un sentido u otro, tales enseñanzas, sino sencillamente a disponer los medios para hacer real su oferta en condiciones tales que quienes quieran ejercitar el derecho a la dichas enseñanzas puedan hacerlo sin sufrir discriminación de ningún tipo por ello. Y, de otro lado, la Iglesia Católica (si existen, al menos no saltan a los medios de comunicación las discrepancias con otras confesiones religiosas con las que hay firmados acuerdos) debería ser consciente de cuál es su lugar en un Estado aconfesional, alentando el conocimiento y la doctrina que propugna por otros medios, lejos de la imposición, que llevaran a aumentar el número de ciudadanos católicos, pero debe entender que no se puede erigir en defensora de una única moral ni mucho menos tratar de imponer ésta para toda la sociedad.

La experiencia de la enseñanza de la religión en nuestra historia reciente muestra que no es fácil articular un sistema que satisfaga los intereses de todos y se muestre a la vez respetuoso y conciliador con todos los principios y derechos implicados.

Retomando el tema de los derechos educativos de los padres, es necesario recordar que en primera instancia éstos corresponden a los padres y pasan a ser de los hijos cuando éstos alcanzan la mayoría de edad, de modo que, aun permaneciendo en los niveles educativos inferiores, cuando el alumno alcanza la mayoría de edad, podrá decidir por sí mismo el tipo de centro al que desea acudir. Lo mismo cabe decir en cuanto a la formación religiosa y moral, si bien parece razonable hacer partícipes del mismo a los propios hijos afectados conforme éstos se acerquen a la mayoría de edad, teniendo en cuenta sus propias opiniones conforme van adquiriendo el finalístico desarrollo de la personalidad pretendido por la propia Constitución en la configuración que de la educación hace.

Por último, con relación a la titularidad, es necesario recordar que estos derechos que ostentan los padres tienen un carácter fiduciario, ya que, si bien

lo son en nombre propio, lo son en beneficio e interés superior de los hijos, y que también éstos tienen derecho a que se respete su libertad de conciencia y sus convicciones morales y religiosas, por lo que creemos que no cabe eliminar sin más la libertad ideológica de éstos, dejándoles un margen de libertad propio digno de respeto, que aumentará conforme lo haga su edad, y en ese sentido queremos dejar aquí formulada una cuestión: ¿pueden los hijos objetar a su vez a la objeción de conciencia formulada por sus padres a la asignatura de religión o a la que a continuación se debatirá, la EpC? Parece, cuando menos, planteable tal posibilidad, a la luz de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. La articulación de esta libertad con otros derechos es, no obstante, compleja.

IV. La educación *en casa*.

Si analizamos el derecho a la educación en su vertiente de libertad, o sea como ejemplo del pluralismo político que nuestro ordenamiento jurídico reconoce como valor superior en el art. 1.1 CE, se plantea la disyuntiva de si existe la posibilidad de elegir que esa educación lo sea en el ámbito de una forma reglada o no (como ejemplo, el art. 5 LOE); y, a su vez, si se analiza en su vertiente de derecho-deber, si por el contrario ello se traduce en la escolarización obligatoria como única opción del sistema educativo legalmente vigente. Existen diversas opiniones doctrinales al respecto.

El art. 142 del Código civil²¹⁴ exige dar una educación, instrucción, formación integral al menor, sin especificar que ello implique la necesaria escolarización del mismo como único método, y el art. 154 lo incluye como parte del contenido de la patria potestad, derivando el incumplimiento de cualquier asistencia inherente a la patria potestad a la pertinente denuncia ante

²¹⁴ Art. 142 Código Civil: “Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable, para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica. Los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aún después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable”.

Art. 154 Código Civil: “Los hijos no emancipados están bajo la potestad del padre y de la madre. La patria potestad se ejercerá siempre en beneficio de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y comprende los siguientes deberes y facultades:

1º Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral (...).”.

el Ministerio Fiscal y consecuencias de índole criminal, conforme al art. 226 del Código Penal²¹⁵. En otras normas, como la legislación de protección del menor, se impone el deber de comunicar a las autoridades la no escolarización, haciendo surgir en éstas la obligación de adoptar las medidas necesarias para dicha escolarización. En tal sentido lo establece el art. 13.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor: *“Cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el periodo obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización”*.

En el ámbito autonómico, el deber es más detallado incluso, atribuyendo a la Administración local la participación en la vigilancia de la escolaridad obligatoria²¹⁶.

Es un hecho en el panorama educativo actual el debate sobre muy diversas cuestiones, que parten del rechazo de numerosos aspectos del sistema educativo oficial actualmente instaurado, reivindicándose, entre otros, sistemas alternativos a la enseñanza oficial, o también denominada reglada. Estas demandas se basan en la dimensión de la libertad del derecho a la educación y su conexión con el derecho de los padres a elegir el tipo de educación para sus hijos, así como la forma de impartirla, considerando el propio hogar una alternativa plenamente válida en el marco constitucional. Este fenómeno se conoce como “homeschooling” o educación en casa. A tal efecto, los padres desisten de la opción de escolarizar a sus hijos en un centro

²¹⁵ Art. 226 Código Penal: *“El que dejare de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar o de prestar la asistencia necesaria legalmente establecida para el sustento de sus descendientes, ascendientes o cónyuge, que se hallen necesitados, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a doce meses”*.

²¹⁶ Sirva como ejemplo el art. 31 de la Ley valenciana 12/2008, de 3 de julio, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Valenciana: *“Los padres y demás representantes legales del menor, como responsables de su educación, tienen el deber de velar para que sus hijos cursen de manera real y efectiva los niveles obligatorios de enseñanza y de garantizar su asistencia a clase”*. Y el art. 29: *“La Conselleria competente en materia de educación de La Generalitat promoverá, junto con la Administración Local, la elaboración de un plan marco contra la desescolarización, el absentismo y el abandono escolar, cuya ejecución y seguimiento corresponderá a la Administración Local. Dicho plan recogerá actuaciones en materia de prevención del absentismo escolar, de escolarización de menores absentistas y de seguimiento y apoyo escolar del alumnado con riesgo de absentismo o abandono escolar”*.

educativo y prefieren educar a sus hijos en casa y por sus propios medios, por considerarlo más oportuno para la formación integral de sus hijos.

El “homeschooling” es un movimiento con bastante implantación y trayectoria en algunos países, especialmente en el ámbito anglosajón, que ampara esta posibilidad como una manifestación más del pluralismo educativo y de la libertad de enseñanza. Sin embargo, el ordenamiento jurídico español no contempla esta modalidad como tal, y la mayoría de autores entienden que nuestro sistema impone la escolarización como deber jurídico, lo que lleva a los padres que optan por la vía de la educación en casa a convertirla en un tipo de objeción educativa.

Desde la Ley 14/1970, la legislación en nuestro país²¹⁷ asume que la obligatoriedad de la educación se satisface sólo y mediante la escolarización, sin prever sistemas alternativos o compatibles con ésta. Si bien el art. 27.4 CE no identifica la obligación de cursar la enseñanza básica con la escolarización obligatoria, sí es cierto que el legislador ordinario ha optado por esa configuración, por entender que la escolarización asegura mejor que cualquiera otro modelo la igualdad de todos los ciudadanos ante el contenido esencial del derecho a la educación²¹⁸.

Es opinión de muchos que los cauces establecidos por el Estado en esta materia no deberían ser exclusivos o excluyentes, pues tampoco los textos internacionales establecen limitaciones en este sentido. El relator de la ONU para la educación ha sostenido que *“el aprendizaje a distancia y métodos de enseñanza de origen representan opciones válidas que podrían desarrollarse*

²¹⁷ Si bien la educación en casa sí estaba prevista en la Ley de Bases de 17 de junio de 1875, que autorizaba al gobierno para promulgar una Ley de Instrucción Pública que reconocía la educación doméstica. Véase el art. 1.3º “La primera enseñanza podrá adquirirse en las escuelas públicas y privadas de primeras letras y en el hogar doméstico”. El art. 7: “La primera enseñanza elemental es obligatoria para todos los españoles. Los padres o tutores encargados enviarán a las escuelas públicas a sus hijos y pupilos desde la edad de 6 años hasta la de 9; a no ser que les proporcionen suficientemente esta clase de instrucción en sus casas o en establecimiento particular”. Y el art. 156 “Serán admitidos a los exámenes de ingreso para la segunda enseñanza, los que hayan adquirido la primera en casa de sus padres, tutores o encargados de su educación, aún cuando no la hubieren recibido de Maestro con título”.

²¹⁸ La necesidad de superar carencias económicas y estructurales que la educación había sufrido en momentos pretéritos y que hacían imposible la igualdad de oportunidades fue otro motivo para el legislador para identificar educación y escolaridad obligatoria, (en este sentido Sánchez Ferriz, R., *Estudio sobre las libertades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed., 1995, p. 52).

en determinadas circunstancias, teniendo en cuenta que los padres tienen el derecho a elegir el tipo de educación para sus hijos (art. 13 PIDESC...). En la promoción y el desarrollo de un sistema de orden público, financiados por el Gobierno, la educación no debería suponer la supresión de las formas de educación que no requieren la asistencia a una escuela²¹⁹. En países como Portugal, Reino Unido, Italia o Francia se admite la educación en casa²²⁰. El TEDH ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la escolarización forzosa, dejándolo a elección de los Estados en última instancia, consciente como es de la falta de consenso en la materia²²¹.

En estas coordenadas hay que diferenciar, de entrada, a la hora de abordar la materia, los supuestos en que la no escolarización se produce por dejadez de los padres, que desatienden a sí a los hijos, de aquellos otros en que la no escolarización no es tal abandono de sus funciones sino precisamente lo contrario, una elección particular sobre el modo de educar a sus hijos, y consecuentemente una objeción al sistema establecido.

Es a este al que se refiere la STC 133/2010, de 2 de diciembre, que resolvió un recurso interpuesto en 2005, que empezó a sustanciarse en 2008,

²¹⁹ Recogido en Naciones Unidas, Muñoz Villalobos. Misión a Alemania, Documento A/HRC/4/29/Add, de 9 de marzo de 2007.

²²⁰ La legislación portuguesa prevé tres formas de desarrollar la educación a elección de los padres, pública, privada y en la familia, comunicándolo a las autoridades en este caso, que realizarán pruebas de evaluación a los alumnos afectados a los 4, 6 y 9 años.

En Reino Unido se admite la educación en casa de forma legal y plena, de modo que un buen número de niños se educan en sus respectivos hogares, existiendo grupos de apoyo al efecto.

En Italia los padres pueden optar por asumir personalmente la educación obligatoria de sus hijos, previa demostración de capacidad económica y técnica para asumir esta función, y con la obligación de comunicarlo anualmente a la autoridad educativa correspondiente.

En Francia la posibilidad de la educación fuera de las aulas se remonta a 1882, siendo posible impartirla en las escuelas o dentro de la familia, por los padres o por quienes ellos estimen, estableciendo igualmente la comunicación a la administración competente en esos términos, existiendo convocatorias libres para los alumnos que deseen la obtención de títulos oficiales, siendo el propio candidato el que ha de valorar su capacidad para ello.

En el caso de EEUU el Tribunal Supremo dio la razón a unos padres de la comunidad amish que solicitaban no escolarizar a sus hijos mayores de 14 años, a pesar de ser obligatoria la escolaridad hasta los 16, por entender que la formación continua que daba esta comunidad a sus hijos los preparaba para la vida en la misma. (Caso *Wisconsin v. Yoder* 406 U.S. 205, 1972)

²²¹ Por STEDH de 11 de septiembre de 2006, caso *Konrad de Fritz y otros c. Alemania*, se admite la escolarización forzosa para lograr el objeto de la educación, argumentando la necesaria sociabilidad del alumno y recordando a los padres que disponen de las horas no lectivas para educar a sus hijos.

para finalmente alcanzar un fallo casi en 2011. Cabe plantearse de entrada si el mismo responde fielmente a las exigencias de la tutela judicial efectiva recogida en el art. 24 CE²²². Esta sentencia parte de que la escolarización obligatoria no es una imposición del art. 27 CE y que el legislador “puede optar en el ejercicio del margen de libre apreciación política que le corresponde en virtud del principio de pluralismo político” (FJ 7º), siendo que la elección de la escolarización obligatoria no afecta a ningún derecho fundamental de padres o hijos, y aunque así fuera, estaríamos ante una restricción legal admisible en el marco de la Constitución, y es admisible por contar con finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (FFJJ7º y 8º).

En cuanto a la finalidad se entiende que la opción del legislador responde a los mandatos constitucionales de programación, art. 27.5 CE, y de homologación, art. 27.8 CE, explicando el Tribunal cómo la finalidad del art. 27.2 CE “*se ve satisfecha más eficazmente mediante un modelo de enseñanza básica en el que el contacto con la sociedad plural y con los diversos y heterogéneos elementos que la integran, lejos de tener lugar de manera puramente ocasional y fragmentaria, forma parte de la experiencia cotidiana que facilita la escolarización*”. La sentencia es muy contundente a pesar de reconocer que la opción de la escolaridad obligatoria es eso, una opción del legislador, haciendo muy difícil otra a pesar de permitirlo la propia Constitución²²³. Así, señala el TC que “*la invocada facultad de los padres de*

²²² Así cobra sentido la denegación por el Alto Tribunal de la suspensión solicitada por los recurrentes, pues su concesión en abstracto estaría anticipando en una medida cautelar el alcance del mismo objeto propio del amparo, suspensión que habría tenido en el presente caso una duración de cinco años, dejando la pretendida escolarización de esos menores para el curso 2003/04 en un auténtico imposible.

²²³ El Ministerio Fiscal rechazó la vulneración del derecho a la educación, pues si bien admite que el art. 27 CE no impide la práctica denominada “homeschooling”, o enseñanza en el propio hogar, en relación con la cual nos encontraríamos ante un vacío legal, pues nada hay legislado al respecto. Existiría base constitucional para la misma si ésta cumpliera dos exigencias: que tal alternativa educacional obedeciera en su finalidad al pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades constitucionales, y que estuviera asegurada la suficiencia de contenidos, habilitando a los poderes públicos para la homologación e inspección del sistema educativo. Recuerda el Alto Tribunal, al denegar el amparo a los recurrentes, las resoluciones de los órganos judiciales previos, que argumentan que ningún padre puede negar a sus hijos el derecho y el deber a participar en el sistema oficial de educación, ambos derivados del mandato constitucional de enseñanza obligatoria (art. 27.4 CE) y, de otra parte, que la escolarización obligatoria está integrada en el contenido mismo del derecho a la educación (art. 27.1 CE), no sólo por los beneficios que reporta a los menores mientras se desarrolla esta escolarización, sino también por los beneficios futuros en orden al aprendizaje en el marco de los grados y las titulaciones oficiales.

Tras descartar el amparo, pasa a centrarse el Tribunal en el aspecto constitucional de la obligatoriedad de la enseñanza básica (art. 27.4 CE), lo que verdaderamente centra la cuestión a dirimir. Frente a la alegación de los recurrentes en el sentido de que la libertad de los padres para decidir que sus hijos reciban la educación básica sin acudir a la escuela por ellos denominada como “oficial” se encuentra protegida en el art. 27, frente a ello explica el Tribunal que la cuestión de que la escolarización de estos menores debe ser o no obligatoria ha sido decidida expresamente por el legislador, en sentido afirmativo, conforme al art. 9 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), que incluía diez años de escolaridad. Por ello, la no escolarización supone el incumplimiento de un deber legal. Esta conclusión se ve apoyada por una interpretación del art. 27 CE “de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (art. 10.2 CE). La interpretación sistemática de los arts. 18.4 del PIDCP, el art. 13 del PIDESC, el art. 2 del Protocolo Adicional al CEDH y de la interpretación a su vez que del mismo ha realizado el TEDH en el caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, sentencia de 7 de diciembre de 1975, y el art. 14 de la CDFUE, todos ellos, llevan a la misma conclusión.

La imposición del deber de escolarización de los niños entre los seis y los dieciséis años constituye un límite incorporado por el legislador que resulta constitucionalmente viable por encontrar justificación en otras determinaciones constitucionales contenidas en el propio art. 27 CE y por no generar una restricción desproporcionada del derecho controvertido, conforme al canon de control de la constitucionalidad de los límites a los derechos fundamentales que ha diseñado el propio Tribunal Constitucional (recientemente, STC 60/2010, de 7 de octubre, FF JJ 9 y 12 y ss.)

Así, en primer lugar, la configuración de la enseñanza básica como un periodo de escolarización obligatoria en centros docentes homologados representa una medida adecuada o congruente respecto de la satisfacción de la finalidad que le es propia, como garantía del derecho individual y del interés colectivo. Por lo que respecta a la necesidad de la medida, los recurrentes alegan que la misma no supera el juicio de indispensabilidad, al analizar las legislaciones de países de nuestro entorno sociocultural que permiten la enseñanza en casa, y que demuestran que existen reglas que permiten conciliar, de mejor manera, los distintos intereses en juego, estableciendo controles periódicos sobre la evaluación formativa del niño así como un seguimiento de los contenidos que se transmiten. Si bien esto es cierto, reconoce el Alto Tribunal, y así se lograría igualmente garantizar una adecuada transmisión de conocimientos a los alumnos, no es menos cierto que la enseñanza básica ha de servir también a la garantía del libre desarrollo de la personalidad, y, desde la perspectiva del derecho de los padres reconocido en el art. 27.3 CE, en modo alguno resulta igualmente eficaz en punto a la satisfacción del mandato que la Constitución dirige a los poderes públicos en el art. 27.2 CE y que constituye, al tiempo, el contenido del derecho a la educación reconocido en el art. 27.1 CE. En conclusión, respecto al juicio de indispensabilidad, el modelo alternativo propuesto por los demandantes no cumple eficazmente el mandato del art. 27.1 CE.

Y para concluir el análisis del juicio de proporcionalidad, entienden los demandantes que las ventajas que se obtienen con la limitación del derecho no son superiores a los inconvenientes que se producen en este caso para los titulares de la libertad de enseñanza. El TC rechaza también este argumento por tres razones: por centrar nuevamente el foco de atención exclusivamente en los efectos que la enseñanza proporciona desde el punto de vista de simple transmisión de conocimientos; en segundo lugar porque el alcance de la restricción operada por la decisión de configurar la enseñanza básica como un periodo de escolarización obligatoria ha de ser relativizado en la medida que no impide a los padres influir en la educación de sus hijos, tanto dentro como fuera de la escuela (así lo ha reconocido el TEDH al afirmar que “la escolarización obligatoria en el ámbito de la educación primaria no priva a los padres demandantes de su derecho a ejercer sobre sus hijos las funciones de educadores propias de su condición parental, ni a guiar a sus hijos hacia un camino que resulte conforme con sus propias convicciones religiosas o filosóficas” , Caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*); y en tercer y último lugar porque la restricción no debe considerarse excesiva al permitir a los padres ejercer su libertad de enseñanza a través del derecho a la libre creación de centros docentes (art. 27.6 CE): es ésta, y no la que representa el incumplimiento del deber legal de escolarizar a sus hijos, la opción constitucional abierta a los recurrentes como vía de plasmación de su distinta orientación educativa.

elegir para sus hijos una educación ajena al sistema de escolarización obligatoria por motivos de orden pedagógico no está comprendida, ni siquiera prima facie, en ninguna de las libertades constitucionales que la demanda invoca y que el art. 27 CE reconoce” (FJ 5º). Y no lo está porque los padres pueden enseñar a sus hijos fuera del colegio y, si lo desean, crear un centro con un proyecto educativo acorde a sus preferencias pedagógicas.

En definitiva, niega el Tribunal que la imposición del deber de escolarización a través del entonces vigente art. 9 LOCE, llegue a tener relevancia constitucional. La decisión del legislador, lejos de ser una operación de pura ejecución material, es una de las posibles configuraciones del sistema, entre las que aquel puede optar en ejercicio del margen de libre apreciación política que le corresponde en virtud del principio de pluralismo político. No obstante, continúa razonando el Tribunal, ello encuentra su justificación en la finalidad que ha sido constitucionalmente atribuida a la educación y al sistema diseñado para su desarrollo, al establecer que *“tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”* (art. 27.2 CE).

La última reflexión del Tribunal, previa a la denegación del amparo, es la de recordar que la Constitución no prohíbe al legislador democrático configurar la enseñanza básica obligatoria como un periodo de duración determinada durante el cual quede excluida la opción de los padres de enseñar a sus hijos en el propio domicilio en lugar de escolarizarlos. Esta medida no afecta a los derechos constitucionales de los padres, y si así lo hiciera habría de considerarse una medida proporcionada que encuentra justificación en la satisfacción de otros principios y derechos constitucionales (art. 27.1 y 2 CE). Con todo, no es ésta una opción que venga requerida por la propia Constitución, que no consagra directamente el deber de escolarización, ni otros aspectos concretos de su régimen jurídico. Por tanto, a la vista del art. 27 CE, no cabe excluir otras opciones legislativas que incorporen una cierta flexibilidad al sistema educativo, sin que ello permita dejar de dar satisfacción a la finalidad

En definitiva, la decisión adoptada por el legislador mediante el art. 9 LOCE (posteriormente art. 4.2 LOE) resulta constitucionalmente inobjetable, motivo por el que se deniega el amparo en el presente caso.

que ha de presidir su configuración normativa (art. 27.2 CE). Cuáles hayan de ser los rasgos de esa regulación alternativa para resultar conforme con la Constitución es una cuestión cuyo esclarecimiento en abstracto excede las funciones propias del Tribunal Constitucional, como él mismo indica, que no debe erigirse en legislador positivo.

Con anterioridad a la STC 133/10, de 2 de diciembre, tanto el Defensor del Pueblo como otras figuras afines a nivel autonómico mostraron interés por la cuestión, considerando en definitiva que el fenómeno es revelador de la creciente pluralidad de la sociedad. Siendo favorables estas instituciones a la figura de la educación en casa, se estudió por parte del Defensor del Pueblo a fondo, llegando a proponerse unas modificaciones normativas que posibilitaran el reconocimiento en nuestro ordenamiento de esta fórmula educativa. Si bien el Ministerio de Educación y Ciencia contestó en 2007 que no tenía intención alguna de realizar modificaciones normativas en la línea propugnada, sin ulterior actuación de la institución.

Desde nuestro punto de vista, sería bueno adoptar posturas flexibles como en otros países. Sin dejar de considerar que la educación reglada es la mejor opción para la educación del niño en orden a su sociabilidad, bien es cierto asimismo que la dimensión de libertad del derecho a la educación exige estas otras posibilidades que permitan aunar intereses de los padres con las garantías que la protección de tan alto derecho exige. Organizar un sistema como existe en otros países que diseñe medidas que permitan la educación en casa y el necesario control por parte de las instancias educativas, constituye un desiderátum no tan difícil de lograr, contentando a todos los actores implicados. Se puede articular el derecho a optar por una forma de educación extraescolar sin que por ello se vulnere el deber de enseñanza básica, concretando legalmente las funciones de control del propio Estado en el sentido de garantizar que la educación recibida en casa se adecúe a la enseñanza reglada y no se vulneren de este modo los derechos del niño a la educación. De este modo, estaremos posibilitando a los cada vez más numerosos grupos de padres que reivindican tal opción una fórmula válida y un marco de mayor libertad, sin por ello, traicionar la letra ni el espíritu de la Constitución²²⁴.

²²⁴ Cómo pudiera ser un sistema de enseñanza obligatoria conforme a la Constitución que posibilitara la enseñanza en casa y cómo podría arbitrarse una fórmula que permita, sin

V. La controversia acerca del uso de prendas y símbolos religiosos en la escuela.

El art. 18 CE consagra el derecho a la propia imagen, en el que se incluye, por lo que nos interesa, entre otros aspectos, la libertad de la persona para elegir los elementos integrantes de su apariencia externa, mediante el uso de determinadas vestimentas o elementos simbólicos acordes a sus propias convicciones o identidad personal. El uso de los mismos supone, al menos en principio, la afirmación de la propia identidad de que debe gozar todo individuo con el límite del orden público, en especial los derechos y libertades de los demás.

Parece que, como alternativa actual al "derecho laico", como el que responde a las exigencias de libertad e igualdad propias de los regímenes democráticos contemporáneos, no aparece ya el superado "derecho confesional" ni el tan dañino como aquel "derecho laicista", que por contra expresaba una ideología recelosa y contraria al fenómeno religioso y pretendía que la actuación del Estado se limitara a reducir el derecho fundamental de libertad religiosa a sus manifestaciones estrictamente privadas, despojándolas de cualquier proyección pública. En estas condiciones, aparece hoy el

renunciar a la consecución de la finalidad constitucional, hacer compatibles la libertad de educación y la enseñanza básica obligatoria tal y como está diseñada por el texto constitucional puede verse en Redondo, A.M., *Defensa de la Constitución y enseñanza básica obligatoria (integración educativa intercultural y homeschooling)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003. A groso modo y sin ánimo de exhaustividad, la propuesta recogería los siguientes extremos:

- El reconocimiento expreso de la educación extraescolar.
- El establecimiento de controles censales sobre la población que optara a esta fórmula educativa.
- El establecimiento de controles sobre los materiales y métodos pedagógicos que emplean padres y educadores.
- El aseguramiento de que se persiguen los fines constitucionales y se forma al menor en el respeto de los valores y libertades fundamentales.
- La posibilidad de arbitrar mecanismos, exámenes o pruebas que permitan la obtención de títulos homologados, así como el acceso al sistema oficial cuando se cumplan los requisitos normativamente establecidos.
- La ley habría de fijar el nivel de colaboración, incluso económico, entre las autoridades competentes y las familias que optan por esta modalidad.
- La ley habría de fijar, igualmente, los límites de la intervención de los poderes públicos, pues en ocasiones se podrían sobrepasar las fronteras del ámbito familiar en aras del pretendido interés del menor.

denominado "derecho multicultural", que abogaría por una renovada sensibilidad hacia el hecho religioso, al identificarlo con un factor constitutivo de la identidad, tanto personal como colectiva²²⁵.

Con apoyo en el mismo, se promueve una protección por parte del poder público de todas aquellas actividades que constituyan manifestación, pública o privada, individual o colectiva, del fenómeno religioso, aun a riesgo de que puedan resultar lesivas de derechos ajenos reconocidos también a la generalidad de los individuos²²⁶. Ello supone una consideración atenta a las peculiaridades de grupos religiosos minoritarios en el conjunto de la sociedad que demandan una protección eficaz de sus expresiones públicas en un clima por lo general secularizado cuando no contrario a sus principios, de modo que reclaman poder manifestar su identidad religiosa con las garantías precisas. Se pretende así evitar su marginación y propiciar en cambio su integración social, en garantía del pluralismo, sin que se vean mermadas sus características particulares.

En última instancia, se apela a la valoración de sus elementos distintivos, en tanto que factores de diversidad cultural y riqueza, para contribuir a crear un espacio de convivencia entre las distintas identidades religiosas existentes en unas condiciones de libertad y respeto mutuo impulsados desde los propios poderes públicos que, de otro modo y por sí solas, no tendrían²²⁷.

El riesgo de esta postura aperturista estriba en una posible desnaturalización de los valores y principios de carácter universal del Estado constitucional, de forma que un uso desproporcionado del derecho que les asiste pueda ser contrario a la libertad de todas las personas y deba invocarse el principio de laicidad para contrarrestar los excesos. Como tantas veces nos encontramos en materia de derechos fundamentales, se trata de equilibrar los bienes jurídicos, individuales y colectivos, en juego. La aceptación incondicionada de los derechos de las minorías puede poner en riesgo los derechos de la colectividad, de manera que la invocación de la laicidad debe

²²⁵ En este sentido puede verse la obra de Weiler, J.H., *Una Europa cristiana, Ensayo exploratorio*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2003.

²²⁶ Gómez-Quintero, A., "La cláusula multiculturalista y el ejercicio de la libertad religiosa", en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 5, 2004.

²²⁷ Kymlicka, W., *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights* (1995) (trad. esp. por C. Castells Auleda, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996), pp. 111 y ss.

servir en ese punto para frenar las manifestaciones religiosas que pretendan contradecir las otras de la sociedad. "Frente a ellas el Estado debe ser beligerante, si quiere que perviva, tanto la paz social, como el orden político establecido"²²⁸, opina Calvo Espiga.

En conclusión, se ha de garantizar la existencia de un espacio público neutro impidiendo que cualquier grupo social pretenda que sus derechos y las manifestaciones de los mismos se sobrepongan a los comunes. Ello se hace especialmente patente en el fenómeno actual de la inmigración que implica una pluralidad de cosmovisiones y códigos valorativos distintos y que exigen necesariamente la conformación de unas normas mínimas que ordenen la convivencia de todos, más allá de particularismos de cualquier clase.

Aunque no es menos cierto que para ciertos sectores sociales en Europa, el aumento de niñas con velo en los espacios públicos supone la reivindicación de valores que poco tienen que ver con nuestra cultura. El pañuelo, u otras prendas más extremas como el *chador* o el *burka*, se identifican con el auge de movimientos islámicos fundamentalistas y constituyen una manifestación de la discriminación de la mujer musulmana, de su relegación pública y sometimiento al varón. En este sentido, la lucha contra la discriminación sexual por motivos religiosos ha sido también una de las preocupaciones de los organismos europeos²²⁹ de promoción de los derechos humanos. El problema es una vez más dónde poner el límite.

Es en el ámbito de la educación donde a menudo se producen estas confrontaciones, en el que partimos del fin atribuido constitucionalmente a la misma por el art. 27.2 CE, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas, de los que sin duda forma parte, en su expresión, la diversidad cultural, como bien valorable, a la que asistimos en nuestras sociedades contemporáneas. Cómo hacerla posible y darle su justo lugar en ese marco de transmisión de los valores constitucionales que representa la escuela se presenta como reto al trasladarla a la libertad religiosa y a las manifestaciones que en nombre de la misma, en ocasiones

²²⁸ Calvo Espiga, A., "Tolerancia, multiculturalismo y democracia: límites de un problema", *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 4, 2003, pp. 73 y ss.

²²⁹ En tal sentido puede verse la Resolución núm. 1464, de 4 de octubre de 2005, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre "Mujeres y religión en Europa".

exteriorizan los alumnos. Lo que en la doctrina se denomina la utilización de signos de identidad religioso-culturales²³⁰.

Sin duda, se suscita una compleja problemática, nunca resuelta del todo a pesar de los cada vez más numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y normas reguladoras al efecto en todos los órdenes, como veremos a continuación.

En primer lugar hay que diferenciar el espacio educativo al que nos refiramos, sea centro público, privado concertado, o privado no concertado.

a) Los centros públicos. Éstos han de desarrollar sus actividades con sujeción exclusiva a los principios constitucionales, por lo que, en garantía de la neutralidad ideológica, y del respeto a las diferentes opciones morales o religiosas, a que se refiere el art. 27.03 CE, no podrá haber en dichos centros, con carácter general, y a salvo las referencias histórico-artísticas que formen parte del ornato del propio edificio, símbolos de carácter religioso (STC 130/1991, JF 6º)²³¹.

En las aulas donde se imparta la asignatura de religión de la confesión correspondiente podrá haber estas manifestaciones durante el tiempo que se dedique a la enseñanza de aquella, pero no más allá, pues los centros públicos deben respetar escrupulosamente la neutralidad, tanto ideológica como religiosa, de todos sus alumnos, de padres y profesores.

De forma más o menos continua salta a la prensa la noticia de algún suceso relacionado con este tema. Muy comentado fue el caso de Najwa, una joven de 16 años que había acudido con la cabeza cubierta con el velo islámico al instituto de Pozuelo de Alarcón donde cursaba sus estudios, incumpliendo las normas internas del centro que recogía en el art. 32 de su reglamento de régimen interno que "en el interior del edificio no se permitirá el uso de gorras ni ninguna otra prenda que cubra la cabeza". La joven fue apartada de las clases por este motivo y el padre recurrió la resolución de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. La respuesta de la Administración educativa recordaba que la LOE entonces vigente establecía que los centros disponían

²³⁰ Castro Jover, A., "inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación", *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 3, 2002, pp. 89 y ss.

²³¹ En este sentido, la obra de Llamazares Calzadilla, Mª Cruz., "La presencia de símbolos religiosos en las aulas de centros docentes públicos", en Martínez Torrón, J. (coord.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, Comares, 1998, pp. 569 y ss.

de autonomía para elaborar las normas de funcionamiento de cada uno a partir de la legislación estatal y autonómica y que, además, los centros públicos hacen públicos sus proyectos educativos y sus planes de convivencia, por lo que la familia conoce y ha de aceptar las normas.

La Federación de Entidades Religiosas Islámicas de España expresó que hechos como los que vivió Najwa suponen un "claro caso de islamofobia", que "viola y pisotea"²³² los derechos que recoge la Constitución, así como que **“éste tipo de sentencias sólo invitan a reforzar la creciente islamofobia que se vive en la sociedad española, con el resultado de impedir una fluida convivencia entre todas las personas que formamos parte del Estado Español”**. Una vez más se abría el debate sobre si debe regularse el uso del velo islámico en los espacios públicos, en especial la escuela, sin que el hecho de existir ley que lo regulara tornara pacífica la cuestión, como ha sucedido en otros países europeos, como Francia.

A Najwa se la trasladó a otro centro educativo que sí permitía el uso del hiyab islámico. La cuestión se resolvió en los tribunales, fallando sentencia el 25 de enero de 2012 el juzgado de lo contencioso-administrativo nº 32 de Madrid, indicando que la decisión del instituto de expulsar a Najwa en 2010 por llevar velo no vulneró su dignidad: “No cabe hablar de vulneración del principio de dignidad de la persona por el mero hecho de prohibirle acudir a clase con la cabeza cubierta”, consideró el juez, que alude a la norma de convivencia relacionada con la indumentaria antes mencionada.

El abogado de la familia presentó a continuación un recurso contra esa decisión con la intención de que el TSJ de Madrid revisara el asunto y lo revocara. El órgano colegiado considera que tampoco se atenta contra el derecho de libertad religiosa, recogida en el artículo 16.1 de la Constitución Española, como reclamaba el abogado ya en el primer recurso ante la Consejería de Educación, que respaldó la decisión del instituto. La injerencia en el derecho de libertad religiosa “es admisible cuando sea necesaria en el ámbito de una sociedad democrática para la salvaguarda de sus intereses”, según la jurisdicción contencioso-administrativa, que considera que prohibir el velo “cumple con las exigencias de protección de los derechos humanos y

²³² Diario *La vanguardia*, 23 de abril de 2010, p. 33.

constituye, al mismo tiempo, una medida necesaria para salvaguardar los derechos fundamentales de los demás y del orden público”.

El TSJ alude, entre otras normativas, a la ley que Francia aprobó en 2004 que prohíbe el empleo de símbolos religiosos en el ámbito educativo. Si bien, por otro lado recordó el abogado de la joven, que en el ordenamiento jurídico español, “no existe norma legal alguna que prohíba el uso del *hiyab* a las musulmanas en el ámbito escolar”.

En ese momento algunos ayuntamientos, sobre todo en Cataluña, presentaron mociones para prohibir el uso del burka (que cubre todo el cuerpo) y el niqab (velo negro que cubre todo el cuerpo salvo los ojos). Barcelona no tardó en prohibir el acceso a edificios municipales con prendas que oculten el rostro²³³. Y el Gobierno se pronunció entonces recordando su intención de modificar la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, dejando entrever en las manifestaciones del Ministro Caamaño del 2 de junio de 2010, que la misma regularía el uso de estas prendas, matizando que “las prendas que no permiten la identificación del sujeto afectan a la dignidad del ser humano”.

En Francia²³⁴ se había solucionado previamente de modo más drástico mediante la Ley de 9 de diciembre de 1905 que establecía la separación de Iglesia y Estado impidiendo la presencia en las aulas de centros públicos de cualquier clase de símbolo religioso que pudiera condicionar el ejercicio de la actividad educativa. Se anteponían los principios constitucionales de tolerancia, libertad y pluralismo en detrimento del derecho fundamental a la libertad religiosa. Las últimas resoluciones del Consejo de Estado francés, obligado por la Ley 2004/228, de 15 de marzo, suscitada por el “Rapport Stasi”, promueven

²³³ La decisión fue anunciada por el alcalde socialista Jordi Hereu después de que el PP presentase en mayo de 2010 una moción para vetar el uso del velo en la ciudad condal. La prohibición se impuso por Decreto y afectaba a todos los espacios públicos cuya gestión dependiera del consistorio, como guarderías, mercados, ambulatorios, etc. Los Ayuntamientos de Girona y Tarragona no tardaron en modificar sus respectivos reglamentos en este mismo sentido.

²³⁴ En el ámbito público la legítima expresión del derecho sólo podría restringirse, según el *Conseil d’Etat* francés, si se revelase aquella a) constitutiva de un acto de presión, propaganda, proselitismo o provocación a terceros; b) implique un atentado contra la dignidad o la libertad del alumno o de otros miembros de la comunidad educativa; c) comprometa la salud y seguridad de éstos; d) perturbe el desarrollo de las actividades educativas o el papel educador de los enseñantes, e) o venga a alterar el orden en el centro, afectando así al normal funcionamiento del servicio público”. Parecer del Consejo de Estado francés nº 159981, de 10 de abril de 1995, caso *Aoukili*, y nº 346893, de 27 de noviembre de 1989, caso del “*chador*”.

un cada vez más activo respeto al principio de laicidad del Estado, a su juicio amenazado por el uso del hiyab en la escuela, por alumnos o profesores, así como de cualquier otro símbolo religioso ostensible. En Francia también está prohibida la exhibición de la cruz católica y la kipa judía en colegios e institutos públicos, así como en hospitales y centros de la administración.

En EEUU existen dos casos en que se falló en contra de los demandantes, de religión sikh y musulmana, que impartían la docencia con turbante en el primer caso y totalmente cubierta en el segundo. El Tribunal Supremo²³⁵ determinó que la norma que prohíbe el vestuario de tipo religioso en la escuela es el medio que menos restringe la libertad religiosa, en orden a mantener el interés estatal de neutralidad religiosa en la escuela pública y a evitar influencias indirectas de los alumnos.

En relación con la presencia de crucifijos en las aulas, ya el Tribunal Constitucional Federal Alemán se pronunció respecto de un centro público de enseñanza primaria en el Estado Federal de Baviera, en su Sentencia BVerfGE 93,1, indicando que la neutralidad del Estado ha de ponerse al servicio de la libertad religiosa negativa de los afectados (art. 4.1, en relación con los arts. 3.3, 33.1 y 140 LFB y arts. 136.1º y 4º y 137.1 CW), declarando inconstitucional el precepto que establecía esa obligatoriedad y negando la tesis que sostiene que dicho símbolo, más allá de expresar una concreta concepción religiosa de la vida, testimonia un elemento común a la cultura occidental, que no exige una identificación con las creencias, ni ningún tipo de manifestación activa al respecto²³⁶. El Alto Tribunal alemán fundamenta jurídicamente su postura en la necesidad de preservar por igual la libertad religiosa de todos, y la salvaguarda del principio de neutralidad del Estado ante el fenómeno religioso, que afecta, como al resto, a la Administración educativa.

En nuestro país, y siguiendo con el supuesto de la presencia de crucifijos y otros símbolos religiosos estáticos en la escuela pública, podemos convenir que el tratamiento jurídico de esta cuestión era relativamente pacífico hasta que en noviembre de 2008, un Juzgado de lo Contencioso de Valladolid se

²³⁵ Corte Suprema USA, *Cooper v. Eugene School District*, nº 4j (1987) y Corte Federal de Apelación (3er circ.) USA v. *Board of Education for the School District of Philadelphia* (1990)

²³⁶ Czermak, G., "Der Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, Seine Ursachen und seine Bedeutung", *Neue Juristische Wochenschrift*, nº 51, 1995, pp. 3348 y ss.

pronunció en favor de la retirada de los crucifijos en las aulas de un colegio público de dicha capital. Como era de esperar, la sentencia tuvo una gran repercusión tanto en los medios de comunicación como en los ámbitos jurídicos, donde se reabrió un debate que hasta entonces se había centrado en otros aspectos de la laicidad del Estado y el respeto a la libertad religiosa de los individuos.

En 2009 intervino en este mismo caso el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Castilla y León, que en lo sustancial ratificó en su sentencia de 14 de diciembre de 2009 el criterio de que los crucifijos debían ser retirados de las aulas si así lo solicitaban los padres de los alumnos matriculados en el centro.

Esta resolución se dictó poco tiempo después de otro pronunciamiento del TEDH, la sentencia del caso *Lautsi*, de 3 de noviembre de 2009, en la que igualmente ordenaba la retirada de crucifijos de las aulas de un colegio público italiano, apelando, entre otros aspectos, a la obligación de neutralidad estatal²³⁷ y a la garantía de la vertiente negativa de la libertad religiosa. Así indicaba, por un lado, “la presencia de cualesquiera símbolos religiosos (y también ideológicos o políticos) puede hacer sentir a los alumnos (especialmente vulnerables por estar en formación) que son educados en un ambiente escolar caracterizado por una religión en particular, suponiendo al Estado más próximo de una confesión que de otra, o simplemente más próximo al hecho religioso. Y como quiera que esta circunstancia puede ser emocionalmente perturbadora para el libre desarrollo de su personalidad y contraria al derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación conforme a sus convicciones religiosas y/o morales, procede declarar la nulidad radical de la decisión del Consejo Escolar que imponga la presencia de los citados símbolos”; pero, por otra parte, “esta nulidad radical no puede declararse indiscriminadamente, generalizadamente. Resulta claramente comprensible que en aquellos casos en los que no existe petición de retirada de símbolos religiosos, el conflicto no existe y la vulneración de derechos fundamentales tampoco. Por ello, lo que no

²³⁷ Además, aclara la sentencia, “la exhibición de uno o varios símbolos religiosos no puede justificarse [...] por la demanda de otros padres que quieren una educación religiosa conforme a sus convicciones [...] El respeto de las convicciones de los padres en materia de educación debe tener en cuenta el respeto de las convicciones de otros padres. El Estado está obligado a la neutralidad confesional en el marco de la educación pública obligatoria en la que se requiere la asistencia a clase sin consideración de religión”.

puede este Tribunal es presumir la existencia de vulneración del artículo 16 de la Constitución Española. Incurriría manifiestamente en un vicio de incongruencia *extra petita*». Esta fue precisamente la declaración del TEDH: si hay petición concreta, hay conflicto, si no la hay, no.

El 18 de marzo de 2011, no obstante, esta última sentencia de la Corte de Estrasburgo se ha visto radicalmente modificada y anulada por otro pronunciamiento del mismo órgano judicial, en este caso emanado de su Gran Sala ante la que se había recurrido la primera resolución, proclamando ahora la plena compatibilidad de la presencia del crucifijo en las escuelas públicas con las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos, con argumentos que inciden en la idea de que la exhibición del crucifijo, pese a ser este un símbolo primordialmente religioso, tiene una naturaleza esencialmente pasiva que impide que pueda ser considerada como una práctica adoctrinadora contraria a la vertiente negativa de la libertad ideológica y religiosa²³⁸.

Así pues, la sentencia se centra en la idea de que la sola presencia del crucifijo en la escuela pública no denota la intención estatal de llevar a cabo un proceso de adoctrinamiento que sería contrario a las exigencias del Convenio, aun cuando se reconozca que dicha presencia confiere a la religión mayoritaria del país una *visibilidad preponderante*. Y para sustentar este criterio el tribunal se apoya en su doctrina previamente sentada en los casos *Folgero y Zengin*, en los que concedió el plácet a determinados contenidos curriculares que reservaban a la enseñanza de la religión mayoritaria en los países en cuestión un espacio superior al que conferían a la de otras religiones o concepciones filosóficas, entendiendo el TEDH que ello no suponía una desviación de los principios del pluralismo y de la objetividad a los que ha de atenerse el Estado en el ejercicio de sus funciones en materia educativa, y, por lo tanto,

²³⁸ "En definitiva, queda claro que los estados parte gozan de un margen de apreciación a la hora de hacer compatible el ejercicio de sus funciones en materia educativa —lo que incluye tanto el diseño de los currículos como la organización del entorno escolar— con el derecho de los padres consagrado en el art. 1 del Protocolo núm. 2, pero queda igualmente establecido que dicho margen de apreciación está sujeto en todo caso al límite que representa la prohibición de adoctrinamiento estatal. La cuestión se traslada entonces, en el siguiente paso del razonamiento judicial, a la determinación de si la eventual presencia del crucifijo en las aulas públicas sobrepasa o no ese límite a tenor de lo estipulado en el Convenio". El Tribunal estima comprensible el que una persona en particular pueda percibir la presencia del crucifijo en la escuela pública como una lesión por parte del Estado de su derecho a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones, pero, sin embargo, la sentencia considera esa eventual percepción subjetiva como insuficiente, por sí misma, para decretar que efectivamente se ha producido esa vulneración del art. 2 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

considerando finalmente que no se estaba produciendo en estos casos adoctrinamiento estatal alguno²³⁹.

No son pocos los autores que disienten de este pronunciamiento de la Gran Sala, que marca un cambio de tendencia claramente respecto al pronunciamiento anterior del propio TEDH y, en nuestro caso, del TSJ Castilla-León, lo que supone una calificación del "*ordenamiento jurídico español como un ordenamiento aconfesional pero de laicidad débil o difícil, que corre el riesgo*

²³⁹ En opinión de Polo Sabau, J.R., "Símbolos religiosos, escuela pública y neutralidad ideológica", *Revista de Derecho Político*, nº 85, 2012, p. 285: "La clave de bóveda de la decisión judicial resulta ser, en consecuencia, la determinación de lo que haya de entenderse por *símbolo esencialmente pasivo*, tanto como la fijación de los criterios según los cuales pueda asegurarse que ese símbolo carece de la fuerza o intensidad representativas necesarias para producir la indeseada influencia en la formación de la conciencia de los alumnos. Y así, de manera aparentemente inevitable, el tribunal se ve obligado a entrar en terrenos que parecen más propios de otras disciplinas como la psicología o la sociología que del Derecho mismo, al emplear como elemento determinante de su enjuiciamiento el mayor o menor grado de influencia en la conciencia subjetiva de un determinado símbolo, cuya mayor o menor fuerza representativa en el contexto social, a su vez, se ha visto también compelido a valorar empíricamente el tribunal. Todo ello se podría haber evitado si, de entrada y a diferencia de lo que se proclama en *Lautsi I*, la sentencia de la Gran Sala hubiera ahora declarado que el crucifijo tiene también otros muchos significados como el histórico o el cultural y que, entre ellos, el significado religioso no resulta predominante, y hubiese por lo tanto desechado la idea de que, con su exhibición en la escuela pública, el Estado manifiesta algún tipo de preferencia por esta concreta religión. Pero, por el contrario, en *Lautsi II* no se adopta esta otra perspectiva de análisis y la condición de símbolo esencialmente pasivo del crucifijo no se hace descansar sobre esos presupuestos sino, más bien, sobre el hecho de que, pese a todo, no está demostrado que ese símbolo propiamente religioso por el que el Estado manifiesta alguna preferencia sea capaz de influir en las conciencias en formación de los alumnos de la escuela pública".

A su juicio, "el casuismo al que parece abocar inevitablemente la doctrina sentada en *Lautsi II*, en los términos que acabo de exponer, obedece al hecho de que la perspectiva de enjuiciamiento adoptada aquí por el tribunal, como quedó anticipado, se centra casi exclusivamente en la relación que se establece entre la presencia del crucifijo en la escuela y el derecho paterno a elegir la educación religiosa de sus hijos, desatendiendo el significado propio que tiene en el Convenio el principio de neutralidad ideológica estatal, más allá de su condición adicional de garante instrumental de la vertiente inmunitaria del mencionado derecho paterno en el ámbito educativo. Y este es, a mi modo de ver, el verdadero *punctum dolens* de toda esta problemática, ya que un cierto enfoque casuístico no es por sí mismo rechazable y está de hecho particularmente indicado en la resolución de otros posibles conflictos en materia de derechos fundamentales (así por ejemplo, en el ámbito de la relación entre la libertad de cátedra y el ideario del centro educativo), pero no resulta el adecuado para resolver satisfactoriamente esta cuestión en la que entra en juego el significado del principio de neutralidad ideológica en los centros públicos, que es en rigor independiente de su eventual función de garantía indirecta de la vertiente inmunitaria de la libertad de creencias de los padres de los alumnos". Concluye que, en definitiva, hay quienes han proclamado ya que la decisión adoptada en *Lautsi II* constituye un importante giro en el entendimiento que tradicionalmente venía asumiendo la Corte de Estrasburgo respecto del principio de neutralidad ideológica estatal, pero, en mi opinión, si se analizan con detenimiento los argumentos empleados en esta resolución para conceder el plázet a la presencia del crucifijo en las aulas de la escuela pública, se habrá de convenir en que la sentencia, pese al sentido de su fallo, realmente no se aparta del mandato dirigido a los poderes públicos de abstenerse de imponer unas u otras creencias religiosas ni de la exigencia de imparcialidad que tradicionalmente se ha asociado, en el sistema europeo del Convenio, a la neutralidad ideológica estatal, como presupuestos de su enjuiciamiento.

*de convertirse en laicidad fallida si los operadores jurídicos conceden un peso excesivo a los argumentos que conspiran a favor de la presencia de los símbolos religiosos en los espacios públicos*²⁴⁰.

b) Los centros privados concertados. Aunque bajo el amparo de la financiación pública, su titularidad distinta hace más compleja la valoración de la presencia de estos símbolos religiosos en sus aulas. En éstos, la neutralidad debe compatibilizarse con el respeto al ideario propio del centro (art. 27.6 CE) y sin dejar de considerar que la enseñanza deberá ser impartida con pleno respeto a la libertad de conciencia, habida cuenta además de que la admisión de alumnos en estos centros se ajusta al régimen establecido para los públicos, lo que puede significar la pertenencia al mismo de alumnos que no compartan el ideario del propio centro, cuya libertad religiosa negativa también hay que respetar. De ahí la complejidad en estos supuestos, si bien, en términos generales, se admite la presencia de símbolos religiosos estáticos determinados por el ideario del centro.

En todos los centros sostenidos de una u otra forma por fondos públicos el Estado se ve legitimado para restringir el alcance de la libertad religiosa de alumnos y profesores, a efectos de garantizar el pluralismo ideológico y religioso de todos los miembros de la comunidad afectada, preservando al mismo tiempo, los fines a los que se orienta la educación conforme al art. 27.2 CE.

c) Los centros privados no concertados. El ideario confesional del centro determinará qué símbolos resultan admisibles por ser acordes al mismo, pudiendo prohibir aquellos que sean contrarios, con independencia de quién sea el miembro de la comunidad educativa que los porte (STC 5/1981, de 13 de febrero). No se planteará el supuesto si estamos ante un colegio privado estrictamente laico.

También se plantea el uso de estos símbolos o signos religiosos por parte de los miembros de la comunidad educativa, de acuerdo con su propia fe. Ahí confluyen multitud de libertades y derechos que se reconducen en definitiva al de la libertad religiosa y que, como es lógico y común a todas las libertades, no

²⁴⁰ Rey Martínez, F., "¿Es constitucional la presencia del crucifijo en las escuelas públicas?", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 27, mayo 2012. Interesante artículo sobre las sentencias anteriormente mencionadas del TSJ Castilla-León, y las dos del TEDH sobre el asunto *Lautsi*.

es absoluto, pues pueden entrar en conflicto con otros de igual rango. El equilibrio en este punto no es tampoco fácil. A fin de evitar conflictos y apreciar los límites, también distinguiendo el ámbito público, concertado, o privado del centro, se dota de autonomía orgánica y funcional a los propios centros para diseñar sus estatutos de orden interno y acomodar sus exigencias al entorno social y cultural del centro o a la propia diversidad del alumnado que lo compone (arts. 120 y 121 LOE), sin perder nunca de vista el respeto a los valores de no discriminación y de inclusión, como fundamentales del orden educativo.

Por su parte, el TEDH ha entendido que la laicidad implica la necesidad de establecer ciertas restricciones tanto al derecho de los funcionarios docentes a manifestar libremente sus creencias al hacerlo en un entorno donde los niños resultan más fácilmente influenciables (STEDH de 5 de febrero de 2001, asunto *Dahlab c. Suiza*²⁴¹), como en relación a los propios alumnos (asuntos *Karaduman c. Turquía* y *Bulut c. Turquía*, ambos de 3 de mayo de 1993. La entonces Comisión de Derechos Humanos dio la razón al Estado turco²⁴², indicando que de permitirles usar el velo islámico a las estudiantes universitarias demandantes se podría crear un grave conflicto social al tiempo que suponía una presión intolerable sobre los alumnos que profesaban credos diferentes. En definitiva, razones de orden público, argumentaba el TEDH, justificaban la limitación legal impuesta.

Con posterioridad, la STEDH de 29 de junio de 2004, en el asunto *Leyla Sahin c. Turquía*, que analiza la legislación turca que prohibía el velo u otros atuendos religiosos en la Universidad de Estambul y la barba a los hombres,

²⁴¹ Se trata no de una sentencia, sino de una decisión, de 15 de febrero de 2001, en la que el Tribunal no admite a trámite el recurso presentado por una profesora de una escuela pública que alegaba la violación del derecho a manifestar su propia religión como consecuencia de la prohibición de llevar el velo islámico y su posterior despido. El TEDH entendió que el art. 9 CEDH supone que, tratándose de una escuela pública, el principio de neutralidad exija que los profesores no interfieran en las creencias religiosas de los alumnos.

²⁴² El carácter laico del Estado turco se expresa explícitamente en el art. 2 de su Constitución que establece "la República de Turquía es un Estado de Derecho democrático, laico y social, que respeta los derechos humanos en un espíritu de paz social, de solidaridad nacional y de justicia". En 1928 se derogó el precepto constitucional que establecía que el Islam era la religión del Estado, introduciendo la laicidad como valor constitucional en 1937.

reitera lo ya expuesto y alude al margen de apreciación estatal²⁴³ de las propias condiciones de aplicación de la legislación nacional. La Sentencia declaró por unanimidad que no hubo violación del art. 9 del Convenio porque las "prohibiciones están justificadas en su principio y son proporcionadas a los fines perseguidos, y pueden por lo tanto ser consideradas necesarias en una sociedad democrática"²⁴⁴. El Tribunal apunta a favor de la prohibición del velo, en seis párrafos de la Sentencia, sobre la base del peligro que supone el islamismo radical para el orden público. Todo ello tendrá una gran repercusión y servirá como precedente para litigios posteriores ante el Tribunal Europeo, pues existe una prolífica jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre Turquía, un país de abrumadora mayoría musulmana y con presencia de determinados partidos de tendencia islamista, lo que despierta no pocos recelos en algunos gobiernos occidentales, máxime si se tiene en cuenta que Turquía ha solicitado su ingreso en la Unión Europea.

No son pocos los autores que consideran que esta postura del TEDH de prohibición absoluta de llevar símbolos religiosos promueve una concepción extrema de la laicidad del Estado que no resulta respetuosa con la heterogeneidad multicultural y el pluralismo religioso. En concreto, Dionisio Llamazares²⁴⁵ opina que la laicidad implica no sólo neutralidad religiosa, sino también neutralidad ideológica, ética y cultural, y en tal sentido utiliza la expresión "laicidad abierta", abogando por que la exigencia de igualdad real y efectiva obligue a quebrar el principio de neutralidad para dar paso a medidas de "laicidad positiva", a las minorías en este caso, si se quiere evitar el efecto

²⁴³ El Tribunal se centra en comprobar si la prohibición de llevar velo era una medida necesaria en una sociedad democrática, y que las autoridades nacionales se encuentran en mejor posición para pronunciarse sobre los contextos locales (apartado 100 de la STEDH del asunto *Leyla Sahin c. Turquía*, especialmente al tratarse de relaciones entre el estado y las religiones, sobre las que pueden existir razonablemente divergencias profundas en un Estado democrático (apartado 101), y más aún cuando afecta a la regulación del uso de símbolos religiosos en los establecimientos de enseñanza. La Corte observa que la injerencia estaba basada en los principios de laicidad e igualdad, que se refuerzan y complementan mutuamente (apartado 104), y que su obligación se limita a determinar si tales motivos eran pertinentes y suficientes y si las medidas tomadas a nivel nacional eran proporcionadas a los fines perseguidos (apartado 103).

²⁴⁴ La sentencia fue recurrida por Leyla Sahin ante la Gran Sala, que la confirmó al no apreciar violación del art. 9 del Convenio ni del art. 2 del Protocolo nº 1.

²⁴⁵ Llamazares Fernández, D., *Derecho de la libertad de conciencia (libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad)*, Madrid, Thomson/Civitas, 2ª ed., 2003, p. 41.

pernicioso del mismo. Con ello vislumbra como resultado a futuro la integración de los distintos elementos culturales en una nueva cultura común a cuyo objetivo ha de contribuir sin duda la escuela, enseñando valores universales pero sin prescindir de una función liberadora de las diferencias no justificadas.

Ignasi Durany²⁴⁶ no considera que resulte tan claro el hecho de que esa pretendida neutralidad religiosa en la escuela pública sea totalmente justificable pues, si bien es cierto que cabe un posible efecto proselitista en los alumnos, también se colabora de manera directa y práctica en la educación en la diversidad, la tolerancia y el respeto a las convicciones de los demás.

A juicio del Tribunal, la proporcionalidad de la medida en cada caso determinará la justicia de la medida adoptada, de este modo, respetando la proporcionalidad al fin que se persigue, no se estarán contraviniendo los arts. 9 y 14 CEDH, promoviéndose, por el contrario, su respeto.

En general y aun siendo ésta la mejor solución, asistimos de forma creciente en los países donde surgen conflictos interculturales en el ámbito educativo, y el nuestro no es ajeno, a situaciones de discriminación étnica, racial, y sobre todo social y económica, que se han traducido en hechos especialmente graves, lo que lleva a los poderes públicos a adoptar cada vez con mayor frecuencia soluciones claramente restrictivas y contrarias a la libre expresión de símbolos, evitando la promoción de los valores religiosos que tales símbolos suponen. La dificultad de adoptar respuestas justas es evidente, por lo que no resulta fácil atender al criterio de nuestro Tribunal Constitucional de lograr una armoniosa concordancia de los bienes jurídicos en conflicto mediante una ponderación proporcionada de los mismos (STC 154/2002, FJ 12º). Ahora bien, ello en ningún caso puede suponer el sacrificio de los valores cívicos imperantes en la sociedad, sobre todo en lo atinente a la dignidad humana, que resulta claramente indisponible en éste o en cualquier otro conflicto. Lo contrario haría imposible la convivencia pacífica, que es presupuesto inexcusable del goce y disfrute de derechos en toda sociedad democrática.

²⁴⁶ Durany Pich, I., *Objeciones de conciencia*, Cuadernos del Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona, Navarra Gráfica de Ediciones, 1998.

VI. La enseñanza de determinadas materias o la utilización de determinados métodos pedagógicos.

Por educación diferenciada se entiende la que consiste en separar a los niños por sexo, bien sea en diferentes centros escolares, especializando los colegios en función del sexo de los alumnos, o bien separándolos por aulas en el mismo centro. La explicación al mismo estriba en el diferente grado de maduración de unos y otros, el distinto modo de aprender, de modo que quienes abogan por este sistema lo hacen en aras de la calidad y la eficacia que se ofrezca a unos y otros de forma específica, para atender las necesidades de cada alumno y su diversidad.

“Trata de modo integral la primera diversidad de la persona humana: la diversidad sexual, factor definidor de la persona humana que condiciona muchas de sus actuaciones, incluso el modo de aprendizaje”, explican los partidarios de ese sistema, y a la vez “atienden las especificidades de los dos sexos de una manera integral y se adapta el ritmo de madurez de chicas y chicos, potencia las predisposiciones naturales de ambos sexos y fomenta habilidades nuevas en los chicos y las chicas”²⁴⁷. En esa argumentación es donde ven sus defensores, más allá de la conexión que pueda tener con planteamientos religiosos, morales o ideológicos, la justificación de este modelo pedagógico.

Frente al mismo, la coeducación o educación mixta entiende que la educación para la igualdad entre hombres y mujeres y el desarrollo de las capacidades de niños y niñas se consigue mejor mezclando en las aulas alumnos de ambos sexos.

Si bien el modelo mayoritario en España desde 1970 ha sido el de la coeducación, siendo prácticamente el hegemónico en la actualidad, no se trata de valorar cuál es el mejor sistema pedagógico sino de analizar si, como alternativas, ambas son válidas sin que ninguna pueda considerarse como “neutra”. El problema reside en determinar si el derecho de los padres a elegir

²⁴⁷ Calvo Charro, M., "Qué es la educación diferenciada", *Boletín de OIDEL*, nº 10, 2006, p. 2.

una educación conforme a sus convicciones pedagógicas se amplía también a la de optar por un único modelo pedagógico, educación mixta o diferenciada.

Desde la perspectiva internacional, la educación separada por sexos no es discriminatoria en virtud del art. 2 de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO “siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes”²⁴⁸.

El Tribunal Supremo ha indicado que esta Convención “adquiere rango de definición del derecho fundamental a la libertad de enseñanza”²⁴⁹. Ello está en consonancia con el PIDESC, cuyo Comité se ha inspirado en el art. 2 de la Convención de la UNESCO mencionada. Igualmente, la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer de 18 de diciembre de 1979, en su art. 10 c) habla de estimular la enseñanza mixta, sin negar no obstante otros modelos de educación²⁵⁰.

Entonces, si el Estado admite el modelo pedagógico, en virtud de la libertad de enseñanza, y además todos los centros docentes están sometidos a

²⁴⁸ Artículo 2: “En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1 de la presente Convención: a. La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que esos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes”.

²⁴⁹ STS de 24 de febrero de 2010 (RJ 2010/4077), FJ 3º, al afirmar que “el sentido del texto es indiscutible. Se trata de Derecho positivo vigente en nuestro país que, por voluntad del art. 10.2 de la Constitución, adquiere rango de definición de derecho fundamental a la libertad de enseñanza, no una mera proclamación o declaración de voluntad, perdida en el etéreo campo de las buenas intenciones de tantas declaraciones internacionales. Y como tal norma de rango constitucional, proclama un derecho que prevalece sobre el derecho objeto de recurso, que no puede contradecir su contenido”.

²⁵⁰ “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: (...) c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza”.

las prescripciones de los poderes públicos en materia de enseñanzas regladas, es evidente que se cumplen los requisitos del art. 2 de la Convención para considerar la educación diferenciada no discriminatoria.

A este respecto, señala Martínez López-Muñiz que “no cabe estimar discriminación por razón del sexo en la educación la creación o mantenimiento de centros escolares separados para alumnos sólo del sexo masculino o sólo del sexo femenino (...). Con la única condición de que los centros así diferenciados se atengan a igualdad de requisitos de programas y exigencias de objetivos y rendimiento al alumnado, cualificación del profesorado y calidad de medios materiales, permitiendo el sistema escolar que todas las personas en edad escolar de uno y otro sexo puedan alcanzar los mismos niveles educativos y las mismas especialidades, sin perjuicio de las diferencias que, en punto a la accesibilidad efectiva a las correspondientes enseñanzas, presente el sistema -para todos-según se trate de enseñanzas obligatorias o facultativas”²⁵¹.

En el caso, por el contrario, de que un centro docente de enseñanza diferenciada no cumpliera alguno de estos requisitos, por ejemplo si impartiera una formación que perpetuara estereotipos o roles sociales en cuanto a la definición de sexos, estaríamos ante una infracción de la legalidad por parte del centro, sin objetar validez al modelo pedagógico en sí, y a su concreta infracción, considerándola, entonces sí, discriminatoria.

Han sido varios los pronunciamientos jurisprudenciales de las distintas instancias, siendo significativas las que reseñamos a continuación.

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 1999 consideró: “El hecho de que en un centro docente se impartan enseñanzas sólo a niños o sólo a niñas, no puede considerarse que suponga una discriminación por razón de sexo desde el momento en que los padres o tutores pueden elegir, dentro de un entorno gratuito de enseñanza, entre los diversos centros existentes en un determinado territorio”.

La Sentencia del TSJ La Rioja de 25 de noviembre de 2002, FJ 4º (Ar. 2003/72831) señalaba al respecto que “el hecho de que un centro educativo

²⁵¹ Martínez López-Muñiz, J.L., "Siete tesis sobre la legalidad de una educación escolar especializada por razón de sexo", en Barrio, J.M. (Dir.) *Educación diferenciada, una opción razonable*, Pamplona, EUNSA, 2005, p. 214 y 215.

escolarice sólo niñas o sólo niños, en absoluto permite deducir que se trate de discriminación por razón de sexo contraria a Derecho. En un Estado de Derecho en que se reconoce la libertad de enseñanza -art. 27.1 CE- y el derecho de los padres para que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones -art. 27.3 CE- y la libertad de creación de centros docentes -art. 27.5 CE- así como la libertad de empresa -art. 38- , no puede pretenderse la uniformidad propugnada por la parte actora como único modelo educativo legítimo”.

Y, en similares términos la STSJ de Galicia, de 31 de mayo de 2006: “en nuestro ordenamiento jurídico no existe una prohibición general de la enseñanza o educación diferenciada” (FJ 3), sin que este tipo de educación deba considerarse discriminatoria a efectos del Convenio de la UNESCO de 1960.

Por su lado, el TSJ Andalucía, en sentencia de 11 de mayo de 2006, constata que las leyes educativas no prohíben la educación diferenciada y que existe “una manifiesta opción del Estado admitiendo centros de enseñanza separados para alumnos y alumnas” sin que deba considerarse que existe discriminación por ello (FJ 6º).

A esta misma conclusión ha llegado el Tribunal Supremo en STS 26 de junio de 2006, que confirma la de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 1999 antes citada), al señalar: “Que la enseñanza obligatoria que se imparte en los centros públicos sea mixta no significa que deba serlo también en todos los centros educativos. Se trata de una opción que no puede ser impuesta. Especialmente cuando la Constitución reconoce a los padres el derecho a elegir la educación que desean para sus hijos, garantiza la libertad de creación de centros docentes y a partir de las previsiones de sus artículos 16 y 27, la LODE ampara el derecho de los titulares de los centros privados a definir su carácter” (FJ 8º).

Lo realmente importante de este pronunciamiento del TS no es tanto sus argumentos para no ver discriminación en la esencia de este sistema, sino que además considera la coeducación como una opción pedagógica, por lo que no puede ser impuesta (sí lo sería si fuera la única compatible con los fines de la educación del art.27.2 CE, pero no es así), señalando que la elección entre uno y otro modelo corresponde a los padres.

Con estos parámetros, ¿cuáles son entonces los perfiles de nuestro sistema educativo desde la perspectiva de la educación diferenciada y la enseñanza pública?

Si convenimos en la legitimidad de la educación diferenciada en el marco de la enseñanza de iniciativa social, ¿existe alguna razón para que los poderes públicos excluyan, de los centros que de ellos dependen, la educación diferenciada?; ¿la opción por la coeducación se justifica por la necesidad de impartir una enseñanza que no sea discriminatoria en función del sexo?; ¿no basta con que la educación que reciban niños y niñas tenga las mismas características?; ¿o es que la eliminación de estereotipos requiere necesariamente la convivencia en las aulas de ambos sexos? Esa idea subyace en el art. 24.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad, que señala: “las administraciones públicas educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, desarrollarán, con tal finalidad, las siguientes actuaciones: (...) e) La cooperación con el resto de las administraciones educativas para el desarrollo de proyectos y programas dirigidos a fomentar el conocimiento y la difusión, entre las personas de la comunidad educativa, de los principios de coeducación y de igualdad efectiva entre hombres y mujeres”.

Hasta la LOE, nuestro ordenamiento eludía mencionar la prohibición de discriminar por sexo en la admisión de alumnos, como si no fuera suficientemente claro el art. 14 CE. La Disposición Adicional Vigésimoquinta de la LOE establecía que: “Con el fin de favorecer la igualdad de derechos y oportunidades y fomentar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, los centros que desarrollen el principio de coeducación en todas las etapas educativas, serán objeto de atención preferente y prioritaria en la aplicación de las previsiones recogidas en la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los convenios internacionales suscritos por España.” Resulta cuando menos llamativo que una Ley que centra su atención sobremanera en la diversidad²⁵², como uno de los principios del sistema educativo, pretenda pasar por alto una

²⁵² Art. 1 e) LOE: “*El sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira en los siguientes principios: (...) e) La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimentan el alumnado y la sociedad*”.

característica diferencial como el sexo y la posibilidad de optar por la educación diferenciada como método pedagógico válido.

Para Fernández-Miranda, “se trata de una exigencia cuestionable jurídica e ideológicamente”²⁵³. En opinión de Pablo Nuevo²⁵⁴ esta postergación del concierto para los centros que imparten educación diferenciada constituye una restricción injustificada del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, al considerar que la educación diferenciada no constituye discriminación por sexo, sino que es una opción pedagógica adaptada a los diferentes ritmos de aprendizaje de los alumnos de los dos sexos. En este sentido, los tribunales se han acogido a los argumentos internacionales para aceptar la educación diferenciada y la financiación de la misma a través de los conciertos. Dada la falta de referencia explícita de la prohibición, el ya derogado Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, establecía que: “el mero hecho de que se enseñe sólo a niños o niñas no es en sí mismo discriminatorio por razón de sexo siempre que los padres o tutores puedan elegir, en un entorno gratuito de la enseñanza, entre los centros existentes en un determinado territorio”.

La cita Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 1999 desestimó el recurso contra la renovación y el acceso al régimen de conciertos educativos de centros docentes privados de Asturias del Opus Dei, impugnada por la UGT, ratificada por el Tribunal Supremo, quien afirmó que “este tipo de educación es lícita, no se discute” y “no se puede asociar la enseñanza separada con la discriminación por razón de sexo”, ya que la normativa internacional “deja abierta la cuestión”. En esa línea, puesto que la enseñanza pública mixta es una opción que no se puede imponer a todos los centros, en razón del art. 27.3 CE, y el derecho a elegir centro e ideario por parte de los padres, en base al art. 27.6 CE, no se ve problema por el Tribunal Supremo a la financiación pública de la enseñanza separada²⁵⁵.

Como consecuencia de ello, se han anulado reglamentos autonómicos en Andalucía, en 2006, y en Castilla-La Mancha, en 2010, porque, aunque no de

²⁵³ Fernández-Miranda, A., “El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el mercado educativo”, en De Esteban Villar, M., y otros (coords.), *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*, Valladolid, Fundación Europea Sociedad y Educación, 2006, pp. 37-68.

²⁵⁴ Nuevo López, P., *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 148.

²⁵⁵ STS de 26 de junio de 2006 (RJ 2006/5967), que ratifica la sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 1999.

forma clara, incluían la prohibición de discriminación por sexo en contra de la legislación previa a la LOE. La LOE ya no omitía la prohibición de discriminación por razón de sexo en la admisión (art. 84.3 LOE) como hemos indicado, optando por preferenciar un modelo educativo al priorizar los centros que desarrollen la coeducación (Disp. Adic. 22ª LOE). Incluso llegó a existir un proyecto de ley en 2011 que finalmente no llegó a tener efecto, la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que en su art. 16.2 expresamente excluía a los centros docentes que ofrecían una educación diferenciada de financiación pública²⁵⁶. En consecuencia, en ese momento eran las administraciones educativas las que daban o no cobertura al sistema de educación diferenciada, al ser responsables de elaborar las normas sobre admisión de alumnos y conciertos educativos, produciéndose no pocas diferencias y asimetrías entre unas y otras CCAA.

A nuestro entender, y coincidimos con Cotino Hueso²⁵⁷, los poderes públicos deberían poder permitir la educación diferenciada, aunque fuera en desventaja en su puntuación con la educación mixta, sin que ello supusiera discriminación. Sería una opción legítima en el diseño de la normativa educativa que le corresponde, evitando de ese modo pronunciamientos jurisprudenciales distintos, y distinto actuar de las diferentes administraciones autonómicas.

A clarificar, al menos por el momento, la posibilidad de educación diferenciada, ha venido la última norma en el ámbito educativo, la LOMCE, que claramente se define en tal sentido, al recoger en su art. 84.3 lo siguiente: "*En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciada por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el art. 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de*

²⁵⁶ Recogía lo siguiente: "*los centros educativos que excluyan del ingreso en los mismos a grupos o personas individuales por razón de alguna de las causas establecidas en esta Ley (art. 2, entre otras, de sexo), no podrán acogerse a cualquier forma de financiación pública*".

²⁵⁷ Cotino Hueso, L., *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, Madrid, CEPC, 2012.

1960. En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad”.

Así pues, la cuestión está hoy por hoy fuera de toda duda. La educación diferenciada se admite como opción legítima e idónea de los padres a elegir la educación de sus hijos al amparo del art. 27.6 CE, y los poderes públicos deberán incluir a los centros docentes que la ofrezcan en su sistema de financiación y posibles conciertos.

CAPITULO SEXTO. EDUCACION PARA LA CIUDADANIA Y EL VALOR "IGUALDAD".

I. El valor igualdad y la no discriminación en la comunidad educativa: planteamiento introductorio.

Si pensamos en cualquier actuación o comportamiento que nos parezca contrario a las exigencias de igualdad nos provoca inmediatamente una desaprobación y rechazo al mismo, por considerarlo injusto. De ahí que la idea de igualdad aparezca íntimamente relacionada en la experiencia diaria con una reflexión teórica sobre la idea de justicia, que ya los pitagóricos concibieron, que Aristóteles desarrolló²⁵⁸ y que, ciertamente, es perceptible en la cotidianeidad del ámbito educativo. Tendría que pasar tiempo hasta que la idea de la igual dignidad de todos los seres humanos llevó a una evolución del concepto mismo de igualdad, en el sentido de pasar de una igualdad formal, la descrita, a una de contenido material, como ya se vio en el capítulo primero y se desarrollará también a continuación.

La igualdad aparece como un valor y un principio ético al mismo tiempo, de manera que la igualdad se refiere no a una realidad fáctica sino a lo que debe ser. No se trata de que los seres humanos sean iguales desde el punto de vista empírico, pues es evidente que todos presentamos características comunes pero también múltiples diferencias; se trata, más bien, de que independientemente de los rasgos comunes o diferentes, deben ser tratados igual. Se trata de una exigencia ética que responde a su misma dignidad.

²⁵⁸ La doctrina de Aristóteles acerca de la igualdad tiene un valor puramente formal: tratar igual lo que es igual, y tratar desigualmente lo que es desigual. En esa época todavía no se había alcanzado la idea de la igual dignidad de todos los seres humanos.

Por otro lado, conviene precisar que igualdad no significa identidad, pues en el caso de los seres humanos, cada uno ellos es único y absolutamente personal. La igualdad comporta un juicio de equiparación de una pluralidad de objetos, situaciones o personas respecto a un concreto supuesto que sirve de criterio de referencia. Las diferencias tienen que ver con la identidad de las personas, y la desigualdad con la diferencia de condiciones sociales de éstas. De ahí que afirmar la igualdad de todos los seres humanos significa que lo son en cuanto a su dignidad, sin negar por ello sus diferencias en otros aspectos y la exigencia de respetar éstas por la misma idea de dignidad humana.

La igualdad no se opone a las diferencias, sino a las desigualdades. La igualdad supone el derecho a ser diferentes en el sentido expresado, y al mismo tiempo a ser iguales en las condiciones materiales básicas de la vida. Aquí se encuentra el núcleo de muchos de los problemas a los que el Derecho tiene que dar respuesta, una respuesta que exige como mínimo un equilibrio entre el principio que prohíbe la discriminación y el principio de tutela de las diferencias. Ahora bien, semejantes planteamientos no deben impregnar sólo el mundo jurídico sino, además y sobre todo, el sentido común que tiene que reinar en las relaciones sociales de la vida cotidiana y, por ende, en la comunidad educativa.

En efecto, esta diferenciación de aspectos de la igualdad nos lleva a identificar: de un lado, el término con la igualdad en el plano del Derecho y las exigencias jurídicas, lo que ha venido denominándose tradicionalmente en la doctrina "igualdad formal", que garantiza la paridad de trato en la legislación y en la aplicación de la misma; y, de otro lado, la otra igualdad, la "igualdad material", de carácter ideal y más difícil de conseguir, pues propone modelos de igualdad en el plano social, económico y cultural, y que se manifiesta en nuestra doctrina actual como la "igualdad de oportunidades" y la "igualdad de resultados".

Las relaciones entre las dos caras de la igualdad, formal y material, es estrecha, pues de otro modo no se realizaría, pero no siempre se produce una correcta sincronía de ambas. Así, por ejemplo, en el caso de la igualdad efectiva de hombres y mujeres, es cierto que la igualdad formal es absoluta en nuestro ordenamiento jurídico, los derechos de igualdad están reconocidos, pero falta que los mismos se correspondan con la realidad, la igualdad material.

En estas coordenadas, el art. 1.1 CE incluye la igualdad entre los "valores superiores" del ordenamiento jurídico como hemos tenido ocasión de ver a lo largo de los capítulos precedentes, lo cual la convierte en uno de los objetivos básicos a alcanzar, tanto en su variante formal como material²⁵⁹. A continuación los arts. 14 y 9.2 CE contemplan la doble formulación de la igualdad, jurídica o formal y sustancial, respectivamente. Según el art. 14 CE²⁶⁰ *"los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social"*. Y conforme al art. 9.2 CE, *"corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*. Sin que el hecho de contemplar esa doble formulación de la igualdad en sus aspectos formal y material en distintos preceptos de nuestra Constitución nos lleve a pensar que hay dos igualdades, sino que sus dos vertientes son omnicomprensivas de la totalidad de la misma, de manera que se complementan. Por lo demás, no cabría obviar, especialmente en el marco de nuestro Estado autonómico, la idea de igualdad política o "supra-autonómica" que se desprende del juego del título competencial estatal del artículo 149.1.1ª de la Constitución²⁶¹, que tiende a desplegar sus efectos con la finalidad de proceder a una nivelación u homogeneización en un nivel básico para toda la ciudadanía.

Pero, sin duda, la faceta de la igualdad que mayores discusiones y problemas origina es la igualdad material, en cuanto que como valor y principio

²⁵⁹ Puede verse a este respecto la obra de Peces-Barba Martínez, G., *Los valores superiores*, op.cit., pp.151-152, y Pérez Luño, A.E., "Sobre la igualdad en la Constitución española", *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1987, p. 142.

²⁶⁰ Tiene su fuente constitucional inspiradora en el art. 6 de la Déclaration de 1789: *"La loi [...] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents"*.

²⁶¹ Competencia exclusiva del Estado para "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

ético pretende la consecución de un orden social justo, con una equitativa distribución de los bienes sociales básicos (recursos materiales, poder, derechos y oportunidades), una concepción de la igualdad como justicia distributiva, harto difícil de conseguir más allá de la ley, pero a la que en ningún caso se puede renunciar. El principio de igualdad material requiere del Estado la obligación de actuar para conseguir la igualdad real de los ciudadanos, ya sea mediante la igualdad de oportunidades (en el punto de partida) o en la igualdad de resultados.

Las acciones positivas de Estado que tratan de concretar el principio de igualdad de oportunidades se encaminan principalmente al campo de la educación, la superación de cargas familiares en el caso de las mujeres, la concienciación de la sociedad, la redistribución de la renta, etc., si bien ello no se traduce en una igualdad automática de los resultados. La igualdad de resultados (o en el punto de llegada) comportaría que el Estado impusiera un reparto igualitario de los bienes sociales con independencia de las situaciones personales, lo que nos llevaría a un radicalismo igualitario que existe hoy por hoy sólo en el plano de la filosofía política, pues ningún Estado lo ha llevado a cabo: bajo el principio de la igualdad material, el Derecho Constitucional moderno se refiere únicamente a la igualdad de oportunidades.

Pues bien, dentro del principio de igualdad ocupan un lugar destacado los aspectos de no discriminación por motivos específicos (raza, sexo, religión...), de manera que tales rasgos deben considerarse irrelevantes a los efectos de establecer un trato normativo diferenciado.

El concepto de discriminación en sentido estricto se ha ido perfilando a lo largo de nuestra tradición jurídica en términos no siempre unívocos ni pacíficos, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Baste en este momento, pues lo contrario nos llevaría a una extensión inabarcable en este trabajo, una definición genérica del concepto de discriminación, que no se refiere, en sentido estricto, a toda diferencia de trato arbitraria, injusta o no razonable, sino a ciertas y concretas diferencias arbitrarias, injustas y no razonables, con los siguientes rasgos. En primer lugar, el motivo de distinción se refiere a aspectos del individuo no imputables al mismo, como la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión o el origen social, que la persona difícilmente puede modificar y que en todo caso son opciones legítimas para todo ser humano. En segundo lugar,

la discriminación tiene carácter sistemático, en el sentido de que coloca a los grupos y personas contra quien se ejerce en una situación de marginación y segregación socialmente arraigada. La tercera es la dimensión colectiva y cultural de la discriminación, por cuanto la discriminación de un individuo lo es por su pertenencia a determinado grupo, al que se considera desde un punto de vista de inferioridad²⁶². La discriminación en sentido estricto supone una "violación cualificada de la igualdad" en sus dos vertientes formal y sustancial²⁶³.

Por lo demás, en materia de igualdad se hace necesario aludir a otros conceptos importantes en la técnica jurídica para hacer frente a la corrección de las desigualdades. Nos referimos a las acciones positivas de un lado y a la discriminación inversa de otro.

Las acciones positivas hacen referencia, en sentido amplio, al conjunto de medidas destinadas a combatir la discriminación de determinados grupos y favorecer la igualdad real, sin implicar un trato desigual. En la esfera de la educación existen múltiples ejemplos, como las medidas que promueven la eliminación de estereotipos sexistas en la educación o la inclusión de la igualdad como tema transversal en las distintas asignaturas del programa educativo, y tratan de concienciar sobre la situación de diversos grupos discriminados, para evitar una imagen devaluada de los mismos, en este caso,

²⁶² La devaluación de la persona puede alcanzar distintos niveles de intensidad, desde la minusvaloración, el desprecio, hasta la estigmatización e incluso la violencia: en opinión de Ballesteros, J., *Sobre el sentido del Derecho. Postmodernidad: decadencia o resistencia*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 43 y ss.

²⁶³ Rodríguez-Piñero, M., y Fernández López, M.F., *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 95.

la igualdad de hombres y mujeres. Este tipo de medidas²⁶⁴ no plantean especiales problemas de justificación.

Por el contrario, las medidas de discriminación inversa significan un paso más de las acciones positivas, presentan mayor intensidad hasta el punto de ocasionar conflictos con el principio de paridad de trato, y se caracterizan por utilizar como criterio de distinción factores como la raza, el sexo o similares, y ser aplicadas en contextos de especial escasez, como el empleo, los cargos públicos, las plazas universitarias, las vivienda, etc., de manera que, a diferencia de otras medidas, los costes de la discriminación inversa no se diluyen socialmente, sino que perjudican a personas individualmente determinables²⁶⁵. El concepto de discriminación inversa²⁶⁶ se asocia al

²⁶⁴ En concreto, las medidas positivas tendentes a promover la igualdad de oportunidades para las mujeres se encuentran plenamente admitidas tanto en el Derecho Internacional como en la jurisprudencia constitucional. Son ejemplo, en el marco de la ONU, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979; en el marco comunitario europeo, ya la Directiva 76/207/CEE, del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo (esta Directiva fue derogada, para adaptarla a las evoluciones del Derecho antidiscriminatorio, mediante la posterior **Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006**), así como la novedad introducida mediante el art. 141, apartado 4 del Tratado de la Comunidad Europea con la vigencia del Tratado de Ámsterdam, que expresaba: "Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado en el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales" (actual art. 157, apartado 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y los sucesivos Programas de Acción de la Comunidad para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que vienen aprobándose desde 1982 hasta nuestros días.

²⁶⁵ Ruiz Miguel, A. "Discriminación inversa e igualdad", en Valcárcel, A. (Comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1994, pp. 78-81.

²⁶⁶ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional mantiene una postura claramente favorable a las acciones positivas en beneficio de las mujeres desde la primera sentencia en este ámbito, STC 128/1987, de 16 de julio, sobre el régimen de prestación de guarderías que aplicaba el INSALUD en relación a un complemento retributivo que se establecía para las trabajadoras, independientemente de su estado civil, mientras que sólo estaba previsto para los varones si eran viudos, y el TC negó que en este caso hubiera vulneración del principio de igualdad. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en lo relativo al sistema de cuotas a favor de las mujeres en el acceso y promoción a la función pública, tuvo una postura comedida en su Sentencia de 17 de octubre de 1995, caso *Kalanke*, pues en aquel momento no contaba ese tipo de medidas con la base habilitante del luego art. 141.4 Tratado de la Comunidad Europea introducido mediante el Tratado de Ámsterdam de 1997 (actual art. 157.4 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Véase Martín Vida, M.A., "Modelos de medidas de acción positiva

procedimiento de cuotas. Ello nos lleva a un tema altamente interesante pero que también está lejos del objeto que nos ocupa ahora.

En suma, si convenimos en que el punto de partida de la igualdad no es la identidad, como hemos visto, pues no deja de atender en su formulación a las diferencias que existen en las personas, será desde la perspectiva de la diversidad²⁶⁷, es decir, de una situación que contiene elementos o factores iguales y otros diferentes, desde donde procede abordarla.

II. El ámbito educativo y la lucha contra la discriminación: aspectos concretos.

La norma internacional que proscribe la discriminación en materia educativa vino de la mano de la Convención de la UNESCO de 1960 relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, entendiéndose por discriminación "*toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial: a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; c) A reserva de lo previsto en el art. 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o d) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana*" (art. 1).

Si bien los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos son muy claros sobre el principio de no discriminación, y aunque la mayoría estén ratificados a día de hoy por una abrumadora mayoría de Estados, se observan prácticas discriminatorias en todo el mundo y de distintos grados. Así la discriminación en la esfera de la educación puede ser étnica, religiosa o

en los países miembros de la Unión Europea", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 12-13, segundo semestre 2003-primer semestre 2004, pp. 321-349.

²⁶⁷ De Lucas, J., "La igualdad ante la ley", en E. Garzón y F. Laporta (Eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 1996, pp. 493-500.

lingüística, pero también basada en el género (sobre todo contra mujeres y niñas)²⁶⁸, o en la clase social (personas desfavorecidas e inmigrantes).

En el ámbito europeo, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, con sede en Viena) se creó en 2007 como sucesora del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. Su tarea principal, como antes del Observatorio, consiste en proporcionar a las Instituciones Europeas y a sus Estados Miembros, datos e información objetiva sobre distintas cuestiones que preocupan sobremanera a la UE en el ámbito de la igualdad de derechos, como son el racismo, la xenofobia, el antisemitismo, la islamofobia y otras formas de discriminación.

Para ello recopila datos a través de su extensa red de información y de proyectos de investigación elaborados al efecto. Los puntos de observación²⁶⁹, 28, uno por cada Estado Miembro, recaban información sobre la legislación en materia de discriminación y sobre la puesta en práctica de ésta, siendo el ámbito educativo uno de los más importantes. Los datos recogidos en este apartado se refieren, por un lado, a la situación legal y real de los grupos vulnerables en el acceso a la educación y, por otro, recopila datos sobre incidentes racistas, xenófobos, antisemitas o islamofóbicos en el entorno de los centros educativos. Ejemplos de ello serían las conductas relativas a las normas o proceder de los centros educativos en el proceso de admisión, la utilización de materiales o textos con contenido discriminatorio, o códigos de vestimenta también discriminatorios. En último término, la Agencia recopila información acerca de iniciativas preventivas y buenas prácticas contra la discriminación y la exclusión para mostrar a los Estados Miembros que la educación constituye un campo que sustenta oportunidades como pocos otros para hacer real la igualdad.

No obstante, la Agencia se enfrenta en su trabajo a la falta, aún, de un registro sistemático de los incidentes racistas y las prácticas discriminatorias en el ámbito educativo al que nos referimos, por lo que aún hay mucho que avanzar en este terreno. Así, por ejemplo, Francia dispone de un sistema

²⁶⁸ Actualmente, de unos 77 millones de niños que no están escolarizados, el 55 % son niñas y dos terceras partes de los 781 millones de adultos analfabetos son mujeres (UNESCO).

²⁶⁹ En España, el observatorio actual es el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad-MPDL.

nacional para observar los incidentes racistas en el ámbito educativo; en el Reino Unido todas las escuelas tienen la obligación de recoger y mantener registros de los incidentes racistas producidos en sus centros, y en los Países Bajos existe un Inspector de Educación que recaba los datos de los incidentes racistas en toda la red de centros educativos del país. Sin embargo, no se dispone de un sistema de control sistematizado de los incidentes racistas en el ámbito educativo en el resto de Estados Miembros, por lo que son los estudios de investigación en la mayoría de los casos, los que aportan información relevante sobre el tema, si bien no es suficiente. La falta de información dificulta la capacidad de los Estados Miembros para combatir la discriminación de forma eficaz.

Tomando como ejemplo la discriminación en el acceso a la educación, existen barreras que en unos y otros casos surgen en los distintos Estados según la Agencia. A pesar de que legalmente la mayoría de Estados proporcionan acceso libre a los respectivos sistemas educativos, la realidad es que existen grupos vulnerables que se enfrentan a muchas dificultades: así, en el caso de niños pertenecientes a la etnia gitana o de inmigrantes sin papeles que temen revelar su situación por miedo a sanciones. Es el caso de Alemania en los Estados de Hesse, Baden-Wurtemberg y Sarre, donde los niños con antecedentes de refugiado no están cubiertos por el sistema educativo general; o en Finlandia, donde los permisos de residencia expedidos a personas con estancias limitadas no conceden ciertos derechos básicos, incluida la educación; en Rumanía, se han detectado dificultades de la población gitana en el acceso a la educación, dificultades estructurales, requisitos legales y administrativos, segregación residencial y aislamiento geográfico entre otros; en Irlanda, como resultado de la falta de espacio en los centros locales, se dio prioridad a los niños en función de su religión. Correlativamente, en positivo, cabe mencionar el caso de Bélgica, donde afortunadamente se ha eliminado ya la norma que permitía a los centros dar prioridad a los alumnos según sus resultados académicos, el origen y su entorno familiar o el centro educativo anterior, así como el caso de la República Checa, que aprobó en 2007 una enmienda a la Ley de Educación que permite a las personas con permisos de residencia de más de 90 días la asistencia a los centros educativos checos,

incluso, en el caso de la educación primaria, los hijos de los extranjeros que residan de forma ilegal.

A pesar de los escasos datos estadísticos a día de hoy, la Agencia va recopilando casos individuales de incidentes racistas que poco a poco sirven para avanzar en su cometido de hacerlos públicos y contribuir con ello a la sensibilización y erradicación de dichas prácticas en los Estados donde sucede. Por ejemplo, en Austria, el padre de un niño se quejó de que el profesor de su hijo enseñaba a los alumnos que "negro" era un término normal para denominar a las personas de piel oscura, lo que supuso que el claustro de profesores reprobara la actuación de este profesor y advirtiera sobre el cuidado a tener en el uso del lenguaje. En Hungría, un libro escolar para niños pequeños ilustraba a un personaje gitano como ladrón, por lo que el Ministerio de Educación lo prohibió hasta que se eliminó la parte racista. En los Países Bajos, una escuela pública cristiana de educación secundaria fue sancionada por discriminación religiosa por la Comisión de Tratamiento Igualitario por rechazar la solicitud de un hombre para un puesto temporal de profesor de matemáticas debido a su origen islámico. En Dinamarca, dos libros de texto citaban el Islam sólo en un capítulo contra el terrorismo, en la asignatura de "Conocimiento religioso", hasta que la editorial retiró los libros tras el debate público surgido por tal hecho.

La segregación puede también verse como una barrera de acceso a una educación de calidad, afectando a niños que se colocan en una situación de desventaja respecto a otros, dando lugar a una presencia elevada de extranjeros y alumnos de etnia gitana en las escuelas públicas (en comparación con las elevadas proporciones de población que acude a colegios privados). Si bien la educación integrada es uno de los objetivos que indicaba la LOE en su preámbulo, lo cierto es que aún no es una práctica común ni una tarea corriente en muchos Estados de la UE.

No obstante todo lo relatado en cuanto a conductas discriminatorias de los Estados Miembros en el ámbito educativo, es justo reconocer que la idea de la educación multicultural se va convirtiendo en elemento central de los planes educativos de los últimos años en los diversos países europeos, como no podría ser de otro modo, y es significativo el aumento de buenas prácticas por parte de los mismos. Sirvan de ejemplo las siguientes:

- la utilización de profesores de apoyo y auxiliares a la enseñanza a fin de proporcionar mayores oportunidades a los grupos más vulnerables;
- programas de financiación de becas a los alumnos socialmente en desventaja;
- programas para involucrar a las comunidades minoritarias en la toma de decisiones;
- programas de concienciación para toda la comunidad educativa, profesores y alumnos.

Según las conclusiones de un reciente estudio de investigación en el contexto de rendimiento PISA, los cambios en todo sistema educativo, en dirección a hacerlo más integrador, junto con las medidas de apoyo selectivas, tienen el potencial para reducir las barreras y promover el éxito educativo. El desafío sigue ahí.

Recapitulando: observando distintas circunstancias del sistema educativo es fácil plantear la existencia de otras manifestaciones de desigualdad. Algunos autores la plantean en la propia configuración del sistema educativo público dual que existe en nuestra sociedad actual. La escuela pública fue concebida para hacer realidad el principio de igualdad: una misma escuela para todos tenía que contribuir a igualar a todas las personas. Pero la realidad es que el mantenimiento de una escuela pública para todos se manifestó tremendamente cara e insostenible para la mayoría de países, por lo que, pretendiendo dar cumplimiento también a las exigencias del Estado de bienestar, se optó en muchos por un sistema educativo dual, de modo que existe una escuela pública que gestiona y de la que es propietaria la Administración del Estado, y una escuela concertada, en manos de la empresa privada, que a cambio de recibir una subvención pública, está obligada a no seleccionar los alumnos y a garantizar el acceso a todos.

Si bien este sistema facilita la sostenibilidad del mismo, lo hace a costa de disminuir la equidad en no pocas ocasiones, pues de hecho existe una percepción según la cual la escuela concertada recibe a los alumnos de las clases sociales más favorecidas, mientras que la pública acoge, efectivamente, a todos. Este problema se ha agravado en los últimos años debido a la población inmigrante, que ha acabado concentrada en muchos casos en una serie de escuelas cercanas a los barrios que acogen a dicha población (ante la

inexistencia también de políticas destinadas a hacer frente a estas avalanchas de personas) y ello ha provocado una huida totalmente insolidaria de los alumnos anteriores a otras escuelas no afectadas por este fenómeno, corriendo el riesgo de convertirse en el gueto de los hijos de los inmigrantes y de la población menos favorecida.

No es que un sistema dual como el que tenemos no pueda ser equitativo, lo puede ser si la Administración no se inhibe de sus obligación de velar por la calidad de la educación en los dos tipos de escuela, para que haya más mezcla entre el alumnado con más recursos y con el que no, persiguiendo, por ejemplo, la práctica seguida en ocasiones por la escuela concertada al hinchar los precios a través de procedimientos no autorizados por la ley, lo que ahuyenta a las clases más desfavorecidas que no pueden pagarlos.

La teoría de la educación igualitaria es intencionadamente buena, no cabe duda, pero a menudo insuficiente para lograr el fin pretendido. Nuevas corrientes doctrinales en los ámbitos de la educación y la sociología plantean la "atención a la diversidad" como mejor método para lograr la igualdad de oportunidades para todos.

Es necesario rearticular las ideas de justicia e igualdad insertando la idea de diversidad, explica Ballarín Domingo²⁷⁰: "En la educación las diferencias se han abordado principalmente para eliminarlas en vez de para incorporarlas como parte de un proyecto pedagógico cada vez más democrático". Se plantea el enfoque de la diversidad como único capaz de articular las diferencias con los principios de igualdad, justicia y libertad. La intervención activa de los docentes en la consecución de todo ello pasa por proporcionar a los alumnos conocimiento, capacidad y oportunidad para que puedan establecer relaciones entre el yo y los otros que son diferentes en clave de tolerancia, respeto y aceptación, lejos de otros lenguajes y actitudes, ya caducos, de violencia, agresión o subyugación ante esas diferencias.

²⁷⁰ Ballarín Domingo, P., "Oportunidades educativas e igualdad", en Valcárcel, A. (Comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1994, p. 190.

III. Igualdad y no discriminación por razón de la orientación sexual en el ámbito educativo.

1. En el ordenamiento constitucional español.

En nuestro ordenamiento jurídico, el art. 14 CE consagra el principio de igualdad y no discriminación al establecer, como ya se dijo, la igualdad de todos ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Ni en la legislación nacional ni en la internacional²⁷¹ referida a derechos humanos se hacía referencia expresa a la discriminación por razón de orientación sexual²⁷² ni de identidad de género²⁷³. Ello no obstante, hay una alusión expresa al sexo y a cualquier condición o circunstancia personal o social, entre las cuales, no cabe duda, pueden encontrarse aquéllas, exigiéndose dos motivos de diferenciación para ser causa de discriminación: en primer lugar, que exista una condición inherente o innata al individuo que sea la causante de un trato desigualitario; y, en segundo lugar, que dicho trato

²⁷¹ Arts. 2, 1 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, art. 1 de la Declaración de Teherán de 1968.

²⁷² Por orientación sexual se entiende la atracción duradera hacia otra persona en el plano de lo emotivo, romántico, sexual o afectivo. El término hace referencia a los sentimientos de una persona y al objeto hacia el que están dirigidos sus deseos. Interesante a este respecto es el informe de Generelo Lanaspá, J., y Pichardo Galán, J.I. (Coords.), *Homofobia en el sistema educativo*, Madrid, COGAM, 2005, disponible en <http://www.felgtb.org/rs/466/d112d6ad-54ec-438b-9358-4483f9e98868/807/filename/homofobia-en-el-sistema-educativo.pdf> (visitado el 8 de julio de 2015). El informe cita explícitamente como su base inspiradora, precisamente, el art. 27.2, tras la cita del cual se formula la siguiente pregunta como eje del estudio: “Señoras y señores de la comunidad educativa: los alumnos gays, lesbianas, transexuales o bisexuales existen. También existen los hijos de familias homoparentales. ¿Podrían afirmar que con ellos se está cumpliendo el mandato constitucional del derecho a la educación en igualdad de condiciones?”.

²⁷³ La identidad de género supone el sentimiento psicológico de ser hombre o mujer y con ello la adhesión a ciertas normas culturales relacionadas con el comportamiento femenino o masculino. Véase Villaamil Pérez, F., *La transformación de la identidad gay en España*, Madrid, Los libros de la catarata, 2004.

perjudique a un colectivo de la sociedad al negarle derechos que se les atribuya a otros sujetos, colocando a dicho colectivo en una situación de inferioridad²⁷⁴.

En este sentido, se ha considerado que el colectivo de homosexuales y transexuales (LGTB) ha sido objeto de discriminación al excluirlos de determinados derechos en los respectivos ordenamientos y al ser objeto de rechazo social. Las continuas reivindicaciones han dado lugar a la inclusión paulatina de estos colectivos en la mención expresa de la discriminación por razón de sexo de disposiciones tanto de carácter nacional como internacional²⁷⁵, lo que ha supuesto un profundo cambio de criterio en nuestra legislación y en nuestra jurisprudencia con relación a la igualdad, la discriminación y el reconocimiento de los derechos de las personas LGTB.

A pesar de la posible subsunción de la discriminación por motivos de orientación sexual en la genérica mención al sexo del art. 14 CE, no parece al menos doctrinalmente posible dicha interpretación, en cuanto que una y otra afectan a sujetos diferentes y presentan problemáticas también diferentes. La discriminación por razón de sexo hace referencia habitualmente a la discriminación existente entre el hombre y la mujer, debido a la desigualdad de trato que se produce en las situaciones de uno y otro. En cambio, la discriminación por razón de identidad se refiere a la propia determinación del género de la persona, provocando situaciones de desigualdad tanto respecto a los demás hombres como a las demás mujeres. Las mujeres no se enfrentan a las mismas problemáticas que se enfrentan las personas transexuales²⁷⁶. Por ello, resulta deseable que las decisiones de los órganos, nacionales e

²⁷⁴ Rodríguez-Piñero, M., y Fernández López, M.F., *op. cit.*, pp. 170-171.

²⁷⁵ Tras identificar discriminación por identidad de género como un tipo de discriminación por motivos de sexo, por ejemplo en la Directiva 2002/73 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 7/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.

²⁷⁶ Sirva de ejemplo la situación ante el matrimonio. Hasta hace muy poco en nuestro país se le negaba la posibilidad de contraer matrimonio a la persona transexual, no a la mujer.

internacionales, hagan referencia expresamente a ambos tipos de discriminación de forma diferenciada²⁷⁷.

La valoración de la orientación sexual y de la identidad de género ha sido muy distinta a lo largo de la historia de la humanidad, predominando en la cultura occidental contemporánea la heterosexual, apoyada por las concepciones religiosas y políticas del momento. Ello ha determinado que existiera un rechazo frente a las demás opciones sexuales²⁷⁸, produciéndose actitudes discriminatorias en los ámbitos jurídico y social. Hasta el punto de estar sancionadas estas conductas en el ámbito penal en la mayoría de los países europeos hasta fechas recientes. La propia jurisprudencia del TEDH hasta principios de los años ochenta vino a confirmar la legitimidad de dicha legislación penal, aunque después ha rectificado su postura²⁷⁹. Durante esa época se consideraba la homosexualidad como una situación de peligrosidad social, produciéndose discriminaciones a nivel legislativo en otros ámbitos, como el militar y el de la enseñanza, que señalaba que la intersexualidad y el homosexualismo eran un defecto o enfermedad que impedían el ingreso de los mismos en las instituciones de uno u otro signo, por lo que es evidente que con anterioridad a este momento, donde España se muestra como uno de los países más respetuosos con los derechos de las personas homosexuales y transexuales, habiendo establecido legislaciones que se encuentran entre las

²⁷⁷ Alventosa del Río, J., *Discriminación por orientación sexual e identidad de género*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008, p. 27.

²⁷⁸ La homofobia supone la aversión, rechazo o temor patológico a las personas gays y lesbianas, a la homosexualidad en sí o a sus manifestaciones. La lesbofobia, respecto de las lesbianas, el lesbianismo o sus manifestaciones. Lo mismo ocurre respecto a la bifobia, referido a las personas bisexuales, la bisexualidad o sus manifestaciones, y la transfobia, referido a las personas transexuales, la transexualidad o sus manifestaciones. En este terreno, tanto bajo la óptica de la realidad como bajo el ángulo conceptual, puede leerse Borrillo, D., *Homofobia*, Barcelona, Ed. Bellaterra, 2001, así como Rubio Arribas, J., "Aspectos sociológicos de la transexualidad", *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 21, 2009, disponible en <http://www.ucm.es/info/nomadas/21/fjrarribas.pdf> (visitado el 7 de julio de 2015).

²⁷⁹ Véase dicha evolución jurisprudencial en el trabajo de Gilbaja Cabrero, E., "La orientación sexual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Político*, nº 91, 2014, pp. 303-340.

más avanzadas de la Unión Europea, hasta este momento, decimos el reconocimiento de los derechos a las personas LGTB era muy limitado²⁸⁰.

Por lo que respecta al ámbito educativo, las sucesivas reformas desde la LOGSE de 1990, hasta la LOE de 2006, se fundamentaban en los valores constitucionales, declarándose en el art. 1 de esta última que, entre otros, una de las finalidades del sistema educativo es "*la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto, y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación*". Por lo que hay que entender erradicado, al menos en teoría, cualquier tipo de discriminación, incluidas las relativas a la orientación sexual e identidad de género. Lamentablemente, en la práctica no siempre sucede así, como tendremos ocasión de analizar a continuación.

Si bien sabemos que en España se ha conseguido la igualdad legislativa, no es menos cierto que todavía estamos muy lejos de la igualdad social, en concreto y por el tema que abordamos, en la mentalidad que pervive en gran parte del arco ciudadano y que sigue mostrando su rechazo. La escuela sólo admite la existencia de dos tipos de identidad de género (masculino y femenino), y quienes transgredan este bipolarismo se convierten rápidamente en objeto de brotes de violencia, primero verbal, y luego física. Ese binarismo sexual refleja prácticas culturales desconocedoras de la realidad, pues la realidad está constituida por la diversidad, es plural y no homogénea.

En el panorama educativo, decimos, la realidad cotidiana no coincide con la situación formal de igualdad garantizada por ley, y obviamente no podemos pensar que la igualdad está conseguida sólo en su garantía formal. Lo cierto es que perdura una gran distancia entre las intenciones legislativas y la práctica cotidiana en los centros escolares, que se ven muy mediatizadas por las prácticas tradicionales muy asentadas en determinados ámbitos culturales y sociales, por lo que las actividades en pro de la igualdad se realizan de forma excepcional y no se llegan a integrar en la vida diaria de los centros, de tal

²⁸⁰ Curiosamente, fue en el ámbito militar (el más tradicional e impregnado de rechazo en el ámbito de la igualdad sexual y de género) en donde se produjo la primera legislación española antidiscriminatoria por razón de orientación sexual: véase en tal sentido la monografía de Cotino Hueso, L., *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las Fuerzas Armadas del siglo XXI*, Madrid, CEPC, 2000.

suerte que el tratamiento de estos temas que se realiza en los materiales y recursos didácticos empleados, es insuficiente. De ahí, una vez más, la necesaria e imperiosa necesidad de introducir la educación en valores (en este caso en la igualdad efectiva de hombres y mujeres y en el reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual) en todo proceso educativo, como reiteradamente se pone de manifiesto a lo largo del trabajo.

2. Ilustraciones en el Derecho comparado.

La denuncia de casos de discriminación por la orientación sexual en las aulas se produce también en el ámbito internacional desde una perspectiva comparada. Sirvan de ejemplo los casos siguientes.

1) Perú.

En algunos distritos de Lima Metropolitana, como San Juan de Miraflores, y Villa El Salvador, se han presentado sucesivos actos de discriminación y violencia hacia la población LGTB, en el sector educativo. Estas agresiones se expresan en maltrato y expulsión de los colegios privados y estatales de alumnos/as por el hecho de ser reconocidos como personas pertenecientes a la comunidad LGTB. Se han recibido en las instancias educativas administrativas denuncias por parte de adolescentes y jóvenes que se han visto obligados a no matricularse en los colegios por el temor a ser constantemente agredidos por parte de sus compañeros, de los profesores, y de los auxiliares de educación, responsables de vigilar el comportamiento al interior de los colegios; pero como la orientación sexual diversa todavía no es aceptada en este país, muchos adolescentes y jóvenes son reprimidos con violencia, por

querer expresar libremente su orientación sexual. Al no poder hacerlo, terminan abandonando el colegio²⁸¹.

2) Chile.

Cada día se registran casos de discriminación en los centros educativos de Chile. Se han incrementado en un 11% las denuncias por casos de discriminación basados en la orientación sexual o en la identidad de género, pasando de 124 casos en el 2009 a 138 al año siguiente. El incremento en la cifra ha supuesto también un incremento en las variantes en que se manifiesta dicha discriminación, desde la verbal hasta las agresiones físicas con resultados irreversibles en la vida de las personas víctimas de estos ataques.

Un estudio realizado por UNICEF en 2011 en este país acerca de los prejuicios más frecuentes en niños y niñas de distintos estratos socioeconómicos, en el que se les consultaba sobre sus opiniones en diversos temas, siendo uno de ellos "La orientación sexual", arrojó datos muy reveladores. Cuando se les pidió manifestar su acuerdo o desacuerdo con la afirmación "Los gays y las lesbianas son gente sin moral" un 42,7 % de los niños menores de 14 años manifestaron estar "totalmente de acuerdo" o "de acuerdo" con ésta, y los jóvenes de 14 años o más respondieron a la misma en un 25,3 %. A pesar de lo revelador de estas cifras y de los niveles de prejuicio y discriminación que arrojaban las respuestas de los niños, es aún más notoria la relación de la enseñanza recibida por unos y otros, de modo que el 43,7 % son alumnos de colegios públicos, mientras que en colegios privados la cifra es sólo de un 22,1 %.

²⁸¹ En el distrito de Villa El Salvador, ubicado al sur del Lima Metropolitana se presentó el siguiente caso en el mes de Marzo del 2006: un adolescente de 14 años llamado Enrique Baldeón Martell, adujo, que no se le permitió la matrícula en el cuarto año de secundaria, en el Centro educativo IE N° 6048, Jorge Basadre, ubicado en el Sector II, Grupo N° 22, Avenida Micaela bastidas s/n. A causa de su orientación sexual, además se le pidió que se cortara el cabello, se comprara zapatos, que tenía que cambiar físicamente, y además tenía que cambiar de comportamiento. Interrogado el director acerca de las razones que impedían la matrícula, éste adujo otras que no tenían que ver con su condición sexual; antes bien, se derivaban del incumplimiento previo del abono de tasas y por no cumplir otra serie de exigencias administrativas, en un intento de enmascarar las verdaderas razones.

Ante esto, más que indignarse por los resultados tan notoriamente prejuiciosos, los encargados de llevar a cabo el estudio se preguntaban de dónde derivaba esta situación, reflexionando acerca de la educación durante la vida infantil en los ámbitos familiar y del colegio, cuestionados acerca de si contribuían a la construcción de un "ambiente educativo sano". Actitudes como discriminar a un niño en el colegio por tener rasgos femeninos, por no disfrutar del fútbol, por ser amanerado, etc., devenían en ejemplos de actitudes que llevaban a las afirmaciones tan extremas anteriormente señaladas.

Es sorprendente, revela el estudio, el hecho de que sean niños de estratos sociales más desprotegidos los que discriminan más o tienen más prejuicios, en contra de lo que sería más fácil pensar, que los niños que han crecido rodeados de comodidades tenderían a ser más egocéntricos o a menospreciar al resto; pero al desvelarse todo lo contrario se respalda la postura de los que opinan que una educación de mejor calidad sin duda contribuye en una mayor aceptación acerca de la orientación sexual de las personas, aún en niños muy pequeños, capaces ya de pronunciarse sobre la identificación de determinados estereotipos con el carácter moral de esas personas, en definitiva sobre la equiparación de sus valores con los mimos. De ahí la gravedad aún mayor del tema, y qué duda cabe *que los diferentes espacios donde la persona se desenvuelve en su niñez, adolescencia y juventud sirven como fuente para la interiorización de estereotipos de género, el refuerzo a normas de conducta y la formación de actitudes hacia otros géneros que van a contribuir a la construcción psicológica de la identidad, la cual toma gran parte de su constitución de la identidad de género.*

3) México.

Es el segundo país con mayor índice de discriminación hacia personas homosexuales. Ante ello, se requieren más estrategias para educar a la sociedad con respecto al tema de la homosexualidad, ya que todo parte de la falta de educación sexual que se vive en el país, lo que propicia el rechazo para aquellos que no siguen los patrones inculcados desde pequeños, los cuales son los roles de género establecidos, es decir, hombre y mujer. Es necesario crear mentes más abiertas, con criterio más amplio para que puedan

entender la diversidad sexual, la cual existe y forma parte de la sociedad, para evitar la discriminación hacia personas con una orientación sexual distinta. Desde una perspectiva psicológica, podemos afirmar que la identidad sexual constituye la *psiquis* del sujeto en sus aspectos autoperceptivos y del llamado amor propio, por lo que su valoración depende en gran medida de dicha identidad sexual.

No debe olvidarse que la escuela es un espacio de socialización muy influyente en la formación de actitudes y en el desarrollo de la personalidad de los niños; de ahí que resulte imprescindible la elaboración en todo sistema educativo de un buen sistema de transmisión de valores.

Ahondando en la idea de que ni en las legislaciones nacionales ni en el contexto internacional sobre derechos humanos existía una unidad normativa protectora de las minorías sexuales, se promulgaron en el año 2006 en la ciudad indonesia de Yogyakarta, por primera vez en la historia del Derecho internacional, unos principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, más conocidos como *Principios de Yogyakarta*.

Estos principios, pese a carecer de fuerza vinculante, ni haber sido ratificados por ningún Estado hasta el momento, se convierten en fuente de interpretación en materia de derechos humanos en torno a la orientación sexual y la identidad de género. Por ende, pueden ser vistos como *soft law*, concepto doctrinal del Derecho internacional importante para entender la naturaleza de estos instrumentos jurídicos. Los *Principios de Yogyakarta*, como fruto del trabajo de investigadores, expertos, académicos, activistas y representantes de la sociedad civil de muchos lugares del mundo, abren nuevos campos de reflexión para pensar los desafíos que debe superar la legislación de educación en nuestros países. Más concretamente, el Principio 16 presenta el siguiente tenor literal:

"El derecho a la educación: Toda persona tiene derecho a la educación, sin discriminación alguna basada en su orientación sexual e identidad de género, y con el debido respeto hacia éstas. Los Estados:

A. Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de garantizar el acceso a la educación en igualdad de condiciones y el trato igualitario de estudiantes, personal y

docentes dentro del sistema educativo, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

B. Garantizarán que la educación esté encaminada al desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de cada estudiante hasta el máximo de sus posibilidades y que responda a las necesidades de estudiantes de todas las orientaciones sexuales e identidades de género.

C. Velarán porque la educación esté encaminada a inculcar respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el respeto a la madre, el padre y familiares de cada niña y niño, a su propia identidad cultural, su idioma y sus valores, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia e igualdad entre los sexos, teniendo en cuenta y respetando las diversas orientaciones sexuales e identidades de género.

D. Asegurarán que los métodos, currículos y recursos educativos sirvan para aumentar la comprensión y el respeto de, entre otras, la diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género, incluyendo las necesidades particulares de las y los estudiantes y de sus madres, padres y familiares relacionadas con ellas.

E. Velarán por que las leyes y políticas brinden a estudiantes, al personal y a docentes de las diferentes orientaciones sexuales e identidades de género una adecuada protección contra todas las formas de exclusión social y violencia, incluyendo el acoso y el hostigamiento, dentro del ambiente escolar.

F. Garantizarán que a estudiantes que sufran dicha exclusión o violencia no se les margine o segregue por razones de protección y que sus intereses superiores sean identificados y respetados en una manera participativa.

G. Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de garantizar que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana, sin discriminación ni castigos basados en la orientación sexual, la identidad de género de las y los estudiantes, o su expresión .

H. Velarán por que todas las personas tengan acceso a oportunidades y recursos para un aprendizaje perdurable sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, incluyendo a personas adultas que ya han sufrido dichas formas de discriminación en el sistema educativo".

Como se ve, especialmente en los literales D, E, F y G, se conmina a los Estados a garantizar planes de formación para maestros, familiares y estudiantes sobre temáticas de diversidad sexual. A pesar de lo novedoso de este tópico para la legislación educativa y el saber pedagógico, es importante empezar a pensar cómo conciliar normatividad y prácticas educativas con estas nuevas realidades que desde el ámbito internacional hallan asidero jurídico; realidades que, por supuesto, aquejan a miles de estudiantes en las aulas de todo el mundo.

IV. La garantía supranacional europea del principio de igualdad en el ámbito educativo: atención especial a la no discriminación por razón de orientación sexual.

1. La contribución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Desde principios de los años ochenta el TEDH, como instancia de garantía de la apuesta del Consejo de Europa por la democracia política, a través del Convenio de Derechos Humanos de 1950, y con posterioridad el Comité Europeo de Derechos Sociales, como garantía en este caso de la democracia social también perseguida por la misma Organización paneuropea, a través en este caso de la Carta Social Europea, de 1961, revisada en 1996, se han venido pronunciando sobre los derechos de las minorías sexuales. Los temas sobre los que han decidido han sido muy variados, comprendiendo desde la criminalización de las relaciones homosexuales hasta el derecho al matrimonio o la adopción coparental de las parejas formadas por personas del mismo sexo, existiendo una jurisprudencia muy heterogénea²⁸².

La identidad de género de las personas constituye uno de los aspectos más íntimos de la vida privada, y el TEDH se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el art. 8 del Convenio, siendo jurisprudencia hoy consolidada la obligación de los Estados de reconocer la nueva identidad de género de las

²⁸² De nuevo, véase Gilbaja Cabrero, E., “La orientación sexual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, ya cit.

personas transexuales, al menos de aquellas que se han sometido a un proceso de reasignación de género a través de la cirugía.

En el caso *Vejdeland y otros c. Suecia*, de 9 de febrero de 2012, el TEDH se pronunció condenando el discurso homóforo a la luz del art. 10.2 CEDH. En este supuesto, los demandantes eran cuatro jóvenes adultos que habían entrado a un centro educativo al que no pertenecían y habían distribuido en las taquillas de los estudiantes folletos que contenían afirmaciones como que la homosexualidad era una "desviación sexual", una "tendencia sexual desviada" con "efectos morales destructivos de la esencia misma de la sociedad", que "el VIH y el SIDA habían aparecido primeramente en los homosexuales y que su estilo de vida promiscuo era una de las razones de que esta plaga moderna siguiera existiendo", entre otras. Por estos hechos los demandantes fueron acusados del delito de agitación contra un grupo nacional o étnico, argumentando éstos en su defensa que no tenían intención de expresar desprecio hacia los homosexuales como colectivo, sino iniciar un debate sobre la falta de objetividad en la educación de las escuelas suecas.

El Tribunal enjuicia, a la luz del art. 10.2 del Convenio, si la injerencia en la libertad de expresión de los demandantes era necesaria para proteger la reputación y los derechos de terceros. En un esfuerzo por lograr el debido equilibrio entre la libertad de expresión y el interés legítimo de una sociedad democrática para defender a las personas y grupos que la integran, frente a discursos atentatorios de sus derechos, por propagar el odio y la discriminación hacia ellos, condena finalmente a los demandantes. El TEDH considera que si bien la finalidad perseguida por éstos podía considerarse en principio legítima, se habían utilizado expresiones injustificadamente ofensivas (*statements unwarrantably offensive*) hacia otras personas, vulnerando de este modo sus derechos, sin contribuir a un discurso público que pudiera mejorar el entendimiento mutuo.

Si bien la libertad de expresión era aplicable no sólo a las informaciones o ideas bien recibidas o consideradas inofensivas, sino también a aquellas que podían "ofender, molestar o desagradar", y que la finalidad de iniciar ese debate sobre la falta de objetividad en la educación era aceptable, el Tribunal consideró no obstante que el contenido de los folletos constituían "alegaciones serias y perjudiciales" (*serious and prejudicial allegations*) y recordó el caso

Feret c. Bélgica, de 16 de junio de 2009, reiterando que la incitación al odio no requería necesariamente una invitación a realizar un acto de violencia u otros actos criminales, sino que los ataques a personas cometidos mediante insultos o actos de humillación o difamación de grupos específicos podían ser suficientes para que las autoridades privilegiaran la lucha contra los discursos racistas frente a la libertad de expresión cuando se ejercía de manera irresponsable²⁸³. Así extendió dicha jurisprudencia al discurso homóforo señalando que "la discriminación basada en la orientación sexual [era] igualmente grave que la discriminación basada en la raza, el origen o el color".

La sentencia recibió tres votos concurrentes²⁸⁴. Uno de ellos, el del juez Spielmann, citaba la Resolución del Comité de Ministros CM/ResChS (2009)

²⁸³ El Tribunal expuso a continuación el conjunto de elementos que consideraba relevantes para la solución del caso: (i) los folletos habían sido distribuidos en un centro educativo, en las taquillas de gente joven en una edad delicada en la que eran fácilmente impresionables y a los que no se les había dado la oportunidad de aceptarlos o rechazarlos; (ii) la distribución de los mismos se había producido en una escuela de la que los demandantes no eran alumnos y a la que no tenían libertad de acceso; y (iii) las sanciones impuestas no habían sido graves. A la vista de todas estas circunstancias, el Tribunal consideró que el Estado sueco no había vulnerado el derecho de los demandantes a la libertad de expresión.

²⁸⁴ Los autores de dos de ellos, el juez Spielmann (al que se adhirió la jueza Nussberger) y el juez Zupančič, comenzaban expresando sus dudas a la hora de votar a favor de la desestimación de la demanda y coincidían en expresar su acuerdo con el fallo de la sentencia siempre y cuando éste se considerara fundamentado en las circunstancias concretas en que se había producido la distribución de los folletos. Para el juez Spielmann, en concreto, el hecho de que los folletos se hubieran distribuido en un centro educativo al que los demandantes no tenían libertad de acceso y que hubieran sido depositados en las taquillas de estudiantes jóvenes que no habían tenido la posibilidad de aceptarlos o rechazarlos era relevante a efectos de conceder un margen de apreciación al Estado. En este sentido, el juez advertía que los miembros de la comunidad LGBT se enfrentaban a prejuicios profundamente enraizados, hostilidad y discriminación generalizada en toda Europa, incluida Suecia, y se refirió a diversas resoluciones e informes de los organismos del Consejo de Europa que ponían en evidencia algunos problemas de homofobia detectados en los currículos educativos y en los mismos centros escolares, en los que los estudiantes LGBT eran objeto de acoso por parte de sus compañeros y profesores. A diferencia de estos dos votos concurrentes, la jueza Yudkivska, a la que se unió el juez Villiger, no encontraba dificultad alguna en considerar que el artículo 10 del Convenio no había sido vulnerado. De hecho, hubiera excluido de toda protección del artículo 10 a las expresiones utilizadas por los demandantes, como el Tribunal había hecho en el caso *Norwood c. el Reino Unido*, de 16 de noviembre de 2004, las expresiones contenidas en un póster en el que se identificaba a todos los musulmanes con los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001: "Vincular a todo el colectivo en este caso con la "plaga del siglo veintiuno" no debería recibir la protección del artículo 10". Para la jueza, era difícil ver en las expresiones contenidas en los folletos el inicio de un debate sobre un asunto de interés público. El caso no debía ser visto meramente como un ejercicio de ponderación entre los derechos a la libertad de expresión de los demandantes y el derecho a la protección de la reputación de los homosexuales. El discurso del odio era destructivo para la sociedad democrática en su conjunto. Por eso, según ella, no era necesario esperar a que este discurso produjera un peligro inminente y real para que la sociedad pudiera actuar. "Nuestra trágica experiencia [europea] en el pasado siglo demuestra que las opiniones racistas o extremistas pueden provocar mucho más daño que las restricciones a la libertad de expresión. Las estadísticas

relativa a la queja colectiva nº 45/2007²⁸⁵, que analizaremos a continuación, en la que el Comité Europeo de Derechos Sociales²⁸⁶ había considerado discriminatorios algunos contenidos del material educativo facilitado por Croacia en la medida que estigmatizaba al colectivo homosexual.

2. La aportación del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS).

La organización demandante Interights planteó al Comité la violación de los art. 11.2 (derecho a la protección de la salud)²⁸⁷ y 16 (protección jurídica, social y económica de la familia) de la Carta Social Europea, por sí mismos y a la luz del principio de no discriminación del Preámbulo, así como el art. 17

sobre crimen de odio muestran que la propaganda de odio siempre produce daño, sea de manera inmediata o potencial”.

²⁸⁵ La Resolución del Comité de Ministros puede consultarse en la página web http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/CE_CouncilofEurope_Resolution.pdf.

²⁸⁶ Sobre la creciente consideración judicial del CEDS, puede verse la explicación del profesor Jimena Quesada, L., “La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales: enfoque comparado con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L., (Dir.), *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 249-267. Así, expresa el citado autor: “Obviamente, se trata de una insoslayable noción moderna de jurisprudencia, pues de “juris-dictio” o de “decir el Derecho” con alcance final y vinculante, ya sea en el caso del Convenio Europeo por el TEDH o de la Carta Social por el CEDS, es de lo que se trata, para asegurar el carácter obligatorio de ambos tratados internacionales y hacer realidad así en ambos casos el principio *pacta sunt servanda*. En esta misma línea, al aludir a “resoluciones” del TEDH y del CEDS en el título del trabajo, se cubren particularmente las “sentencias” (*arrêts/judgments*) del primero y las “decisiones de fondo” (*décisions sur le bien-fondé/decisions on the merits*) del segundo.” Sobre la obligatoriedad de sus resoluciones, “Por supuesto, las conclusiones son vinculantes para dichos Estados, que deben adaptar su legislación y su práctica a las apreciaciones jurídicas del CEDS, las cuales no son sino la concreción de las obligaciones jurídicas asumidas al comprometerse con la Carta: en la web de la Carta Social puede accederse a unas interesantes fichas referentes a cada Estado (*country factsheets/fiches d’État*) elaboradas por la Secretaría de la Carta, en las que se recogen las reformas normativas y progresos acometidos por los Estados para ejecutar las resoluciones adoptadas por el CEDS”.

²⁸⁷ El art. 11 de la Carta Social Europea (*derecho a la protección de la salud*) dispone: “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, las Partes se comprometen a adoptar, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas para, entre otros fines: 1. eliminar, en lo posible, las causas de una salud deficiente; 2. establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimar el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma; 3. prevenir, en lo posible, las enfermedades epidémicas, endémicas y otras, así como los accidentes”.

(protección jurídica, social y económica de los menores), alegando que las escuelas en Croacia no proporcionan una adecuada y comprensiva educación sobre salud sexual y reproductiva a los niños y a los jóvenes. Tras recabar la legislación aplicable a partir del art. 14²⁸⁸ de la propia Constitución croata, que reconoce que todos en la República croata disfrutarán de los derechos y las libertades más allá de la raza, el color, el género, la lengua, la religión, las creencias políticas o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento, la educación, el estatus social u otras características, y la relativa al sistema educativo en estas materias²⁸⁹, entra a analizar el contenido de los diversos materiales y libros de texto, entre los que se contienen afirmaciones que a juicio del Comité, veremos, suponen una estigmatización y una visión negativa, distorsionada, reprensible y degradante de estereotipos acerca del comportamiento sexual de los homosexuales.

Efectivamente, aunque el Gobierno disponga de un amplio margen de discreción para definir el contenido de los manuales educativos, siempre y cuando respeten el derecho doméstico y los estándares internacionales, no puede obviarse el exceso cometido en las afirmaciones contenidas²⁹⁰ en este supuesto analizado, que a juicio del Comité implican un ataque a la dignidad

²⁸⁸ Art. 14.1 de la Constitución de la República de Croacia (version inglesa): "Everyone in the Republic of Croatia shall enjoy rights and freedoms, regardless of race, color, gender, language, religion, political or other belief, national or social origin, property, birth, education, social status or other characteristics".

²⁸⁹ Section 6 of the Act on Primary and Secondary Education Textbooks: "Textbooks with contents which violate the Constitution of the Republic of Croatia and which is inappropriate with regards to human and minority rights, fundamental freedoms, gender equality, and citizenship through education will not be authorized for use" Section 14 of the Act on Primary and Secondary Education Textbooks: (3) "The education contents referred to in Paragraph 2 of this Article shall promote non-discriminatory knowledge about women and men, the abolishment of gender inequality and gender stereotypes at all levels of education, as well as the recognition of gender aspects in all educational areas".

²⁹⁰ En concreto, el extracto del curso de Biología usado en el nivel de educación secundaria (Biología 3; Procesos de vida), en los que se afirma lo siguiente (versión inglesa): "Many individuals are prone to sexual relations with persons of the same sex (homosexuals -men, and lesbians-women). It is believed that parents are to blame because they impede their children's correct sexual development with their irregularities in family relations. Nowadays it has become evident that homosexual relations are the main culprit for increased spreading of sexually transmitted diseases (e.g. AIDS)"; o también se afirma: "The disease [AIDS] has spread amongst promiscuous groups of people who often change their sexual partners. Such people are homosexuals because of sexual contacts with numerous partners, drug addicts because of shared use of infected drug injection equipment and prostitutes".

humana y no pueden tener cabida en la educación sexual y reproductiva de los niños y jóvenes, por lo que su inclusión en los materiales educativos constituye una vulneración del art. 11.2 de la Carta en relación con la cláusula de no discriminación contenida a su vez en el Preámbulo. En efecto, continúa explicando el Comité, aprobando o permitiendo el uso de estos libros de texto que contienen estas afirmaciones en contra de las personas homosexuales, las autoridades croatas han errado en su obligación de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud reproductiva, que en modo alguno puede suponer la exclusión o el rechazo de la dignidad humana²⁹¹.

Por todo ello el Comité centra su atención en recordar a las autoridades su obligación positiva de asegurar que la educación sobre salud sexual y reproductiva sea objetiva y no discriminatoria, y concluye unánimemente que los contenidos del currículo cuestionados constituyen una violación del art. 11.2 de la Carta a la luz de la cláusula de no discriminación.

Tras analizar también los cuestionados arts. 16 y 17 de la Carta, el Comité decide por 13 votos a 1, que no supone un punto adicional contradictorio por sí solo el art. 16, que recoge el derecho de la familia a la protección social, legal y económica, a la vista de la cláusula de no discriminación, y que la cuestión principal debatida y enjuiciada lo es en referencia a la violación del art. 11.2, el derecho a la protección de la salud;

²⁹¹ Recuerda en este apartado los pronunciamientos del TEDH en el campo de la educación, recordando la obligación de las autoridades de observar unos contenidos acordes a las exigencias del CEDH en los manuales educativos así como de desarrollar en tal sentido las funciones asumidas por el Estado, lo que implica una obligación positiva por parte de este (en alusión al caso *Folguero y otros c. Noruega*, de 29 de junio de 2007). En el contexto del derecho a la protección de la educación sexual y reproductiva en la forma prevista en el art. 11.2 de la Carta, esa obligación positiva se extiende a la supervisión y comprobación de que los materiales educativos no reproducen estereotipos y perpetúan formas que perjudiquen o contribuyan a la exclusión social, la discriminación o la denigración de la dignidad humana, a menudo experimentadas por grupos marginados históricamente por ser personas de orientación distinta a la heterosexual. El Comité estima que la sociedad croata presenta una visión distorsionada de la sexualidad humana en la presentación que de ella hace a los niños con este material. De modo que, permitiendo su uso en la educación sexual y reproductiva de los niños, el Gobierno croata ha instrumentalizado estos materiales para reforzar estereotipos degradantes, desatendiendo la obligación de procurar una correcta educación en este ámbito concreto, sin llevar a cabo los pasos que aseguren y garanticen una educación sobre la salud objetiva y no excluyente. Para el encuadre de esta importante decisión del CEDS en la Reclamación nº 45/2007, léase Jimena Quesada, L., "Educación sexual y no discriminación en la jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 17, 2011, pp. 197-219.

así, como respecto al art. 17 de la Carta, sobre el derecho de las madres y los niños a la protección social y económica, adopta por unanimidad la no procedencia de dicha violación en ese punto.

El mecanismo de reclamaciones colectivas y la inexistencia en el marco de la Carta Social Europea de un sistema individual de reclamaciones, a diferencia de los casos que analiza el TEDH en el marco del CEDH, ha originado un número más exiguo de resoluciones, concretamente, 118 a fecha septiembre de 2015. A pesar de ello, el instrumento de las reclamaciones colectivas está llamado a desarrollar la jurisprudencia del CEDS dotando a éste de mayor visibilidad, a la vez que impregna y se impregna de otras jurisprudencias sociales de alcance continental o universal. Por lo que respecta a la ejecución de las decisiones de fondo del CEDS, baste recordar que comportan normalmente la adopción de medidas legislativas, ejecutivas o judiciales en el ámbito doméstico. En el caso de la Reclamación colectiva 45/2007 y las medidas de reparación establecidas por la resolución del CEDS, dicha ejecución adquirió un alcance aún más preciso, como fue la retirada por el Gobierno de libros de texto del sistema educativo que incluían manifestaciones homófobas contrarias a la educación sexual y reproductiva no discriminatoria impuesta por el artículo 11 de la Carta Social. Aún más, el proceso de supervisión ulterior por parte del Comité de Ministros de la ejecución de las decisiones del CEDS denotó una significativa voluntad del Estado condenado para aceptar las reparaciones impuestas. En el citado caso de la Reclamación nº 45/2007, la Resolución correspondiente del Comité de Ministros se hizo eco de ello en un documento anexo al de la retirada por las autoridades croatas de los libros de texto controvertidos.

Por otro lado, en cuanto a su impacto, los tribunales nacionales deben incorporar en sus resoluciones la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, al igual que incorporan la de otros tribunales internacionales. Actualmente, son muy pocas las sentencias que tienen en cuenta este aspecto, pero al menos ya hay algunas, con lo que se puede comprobar que esa actuación es posible y legítima (y, más aún, impuesta por el juego de los arts. 10.2 y 96.1 CE), pudiendo citarse, por ejemplo, las SSTSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 8 de marzo de 2011, rec. 2256/2008 y de 12 de noviembre de 2012, rec.

494/200937. La primera de ellas señala expresamente en el Fundamento Jurídico Cuarto que “(...) resulta pertinente traer a colación la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales [que] (...) en la importante decisión de fondo de 30 de marzo de 2009, de resolución de la Reclamación nº 45/2007 (*Interights contra Croacia*) declaró por unanimidad que había habido violación del artículo 11 de la Carta Social (derecho a la educación en materia de salud sexual y reproductiva), tanto de manera autónoma como en combinación con la cláusula de no discriminación, especialmente por cuanto algunos elementos incluidos en los libros de texto escolares recogían manifestaciones homófobas (...)”.

V. Una apuesta por el reconocimiento de la igualdad y la diversidad sexual en el ámbito educativo.

Los vacíos en la legislación necesitan desarrollos que den un tratamiento especial a los grupos desfavorecidos de minorías sexuales atendiendo a sus particularidades de acuerdo a la edad, contexto cultural y etnia según sea el caso. Es necesario empezar a cruzar las variables analíticas del género con otras categorías forjadoras de la identidad personal a la hora de pensar en el diseño normativo de estas cuestiones en los centros educativos, a la vez que se plantea de forma transversal la perspectiva de género en toda la legislación educativa, sensibilizando a alumnos y docentes en la diversidad sexual, en las aulas como en la generalidad de los espacios públicos.

Se debe buscar coherencia entre los avances logrados, como los Principios de Yogyakarta y los pronunciamientos jurisprudenciales en los distintos niveles que van definiendo los márgenes cada vez con mayor definición.

No cabe duda de que el trabajo educativo es imprescindible, como piedra angular sobre la que asentar una política de igualdad y no discriminación por cualquier motivo en las aulas donde se forman los futuros ciudadanos. Para dejar atrás el fundamentalismo que en ocasiones se presenta en estas cuestiones, resulta ineludible abordar una educación sentimental que familiarice suficientemente a las personas de índole diversa como para que

estén menos tentados de mirar a los que son diferentes a ellos como si sólo fueran *cuasihumanos* y no estuvieran revestidos de la misma dignidad y tuvieran los mismos derechos. Una educación sentimental que más allá de la tríada tradicional de sentimientos, resentimiento, indignación y culpa, se fijara en el contagio cotidiano de los afectos como conductas que comporten alabanza o censura, pues es así como se van fortaleciendo los vínculos éticos entre las comunidades. Es así, en el transcurso de la vida cotidiana, donde el niño puede ver que aquél que le parece tan distinto a él, es antropológicamente muy cercano e igual de digno que él mismo, para pertenecer a una misma sociedad.

Por ello, resulta de extrema gravedad, cuando ya los jóvenes no sienten indignación ante acciones oprobiosas como los discursos de prejuicio, o cuando del mismo no emerge ya la culpa, en sentido ético, que le capacite para responsabilizarse de los ataques contra sus semejantes. ¿Qué pasa cuando ningún adolescente se indigna frente a los ataques de odio verbal que el grupo propina a su compañero no heterosexual?

¿Qué pasa si los jóvenes se constituyen apabullando a los no heterosexuales, en vez de permitirse a sí mismos y a los demás, desplegar todos sus potenciales? Finalmente, se plantea que uno de los componentes de la educación para la diversidad sexual ha de ser la capacidad de los individuos para integrar a los otros, apelando y valorando las potencias morales e intelectuales individuales. Porque la educación sentimental, como propuesta de teorías morales incluyentes, requiere sujetos que se tomen en serio la tarea de tratar al otro antes de juzgarlo a partir de preconcepciones sobre el mundo, la moral y la sexualidad; pero también el agredido debe poder expresar su indignación y reclamar sus derechos frente a las agresiones verbales y físicas del que se muestra dominante.

Después de todo, esa es la tarea de muchos pensadores del Derecho, crear lenguajes capaces de modificar prácticas en aras de hacer más habitable el mundo.

CAPÍTULO SÉPTIMO. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y EL VALOR "JUSTICIA".

I. Aspectos preliminares: la noción de lo justo e injusto en el seno de la comunidad educativa, como parte de un sistema equitativo justo.

1. Sentido y alcance de la Justicia.

Para tener una cabal comprensión del alcance del valor “justicia” en el marco de la educación para la ciudadanía, es evidente que debe partirse de la necesaria configuración equitativa de la comunidad educativa o, lo que es lo mismo, de la irremediable equidad del sistema educativo. A tal efecto, es obvio asimismo partir del valor justicia consagrado en el art. 1.1 CE como valor inherente a los fines consagrados en el art. 27.2 de la propia Carta Magna, puesto que la justicia, en definitiva, es el objeto último del Derecho (en mayúscula, es decir, de todo el ordenamiento jurídico) y, por ende, también del derecho a la educación y especialmente de la educación para la ciudadanía. De hecho, la justicia aparece como primer valor en el Preámbulo constitucional²⁹².

Es imprescindible recordar que esos valores se sitúan en el ámbito de las normas, es decir, que el significado jurídico de esos valores, de la justicia por lo que ahora nos ocupa, supone necesariamente su incorporación positiva, como tendremos ocasión de ver en los apartados siguientes cuando desgranemos el valor justicia en sus aspectos formal y material más allá de la norma que en cada caso lo concreta. Igualmente los valores superiores, y el de la justicia en

²⁹² El Preámbulo CE empieza así: “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran...”.

primer término, constituyen un límite para el Tribunal Constitucional, que tiene que partir en sus reflexiones de los mismos, y en su tarea de defender la Constitución no es su labor deducir los valores que la misma recoge, sino que los encuentra ya; de tal manera, su función primordial es defenderlos y preservarlos, al tiempo que los utiliza como límite, decimos, de su propia actuación.

No son pocos los autores en la doctrina que coinciden en afirmar el carácter "superfluo" de la enumeración de la justicia entre los valores superiores, y ello porque resulta un concepto ambiguo que no añade nada a la coherencia positivada cuyas dos columnas centrales son la libertad y la igualdad, en opinión del profesor Peces Barba²⁹³, hasta considerar que la justicia ha ido perdiendo el sentido mítico de sus orígenes, para quedarse con un valor emotivo sin duda grande, pero materialmente carente de contenido propio, siendo necesario referirlo a otros términos con una posible identificación real.

Y, efectivamente, más allá del lugar común de considerar la justicia como la cualidad de un orden social que regula la convivencia entre las personas, hay tantas versiones y concepciones de la justicia como autores. Desde la que identifica la justicia con el imperativo categórico de Kant ("compórtate de tal modo que tu acción pueda convertirse en una luz universal"), pasando por la que hace hincapié en su relativismo, para acabar con la que defienden Bobbio y también Kelsen al identificar justicia con libertad e igualdad, y en similares términos el profesor Lucas Verdú cuando comenta, al hilo del artículo primero de la Constitución, que la justicia ejerce un papel mediador entre libertad e igualdad, entre Estado social de Derecho y Estado democrático de Derecho, como si la justicia fuera el trámite para hacer efectivas la libertad y la igualdad. Parece, pues, que es difícil una definición autónoma del valor justicia sin ese nexo ineludible con los otros valores, igualdad y libertad (entiéndase una vez más el pluralismo como expresión concreta de este último).

²⁹³ Peces-Barba Martínez, G., *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 145 y ss.

Ese nexo facilita mucho las cosas en la explicación de algo tan complejo como es la Justicia²⁹⁴, pues podríamos partir de la idea de considerar la justicia como la síntesis correcta de libertad e igualdad, viendo muchos en la justicia la necesaria barrera que la autoridad ha de imponer a la libertad, irremediablemente, para que el Estado de Derecho se sostenga como tal. Y dado que el objetivo planteado es la justicia (en su vertiente de sociedad justa, derecho justo, etc.), la libertad que decimos imprescindible resulta no obstante insuficiente si no va acompañada de la igualdad. Así pues, y siendo interminable la discusión doctrinal que ello podría ocasionar, podemos convenir sin miedo a equivocarnos que la justicia es esa mencionada síntesis y relación correcta entre la libertad y la igualdad²⁹⁵.

2. Manifestaciones de la Justicia en el ordenamiento constitucional.

Sentado lo anterior, para comprender el alcance del valor justicia como parte de la educación para la ciudadanía, es menester acercarse asimismo a los demás significados de la justicia (además de valor superior) en la Constitución española. Y, a tal efecto, pueden destacarse los siguientes:

A) *Como derecho fundamental*, es decir, la tutela judicial o el proceso equitativo o justo (art. 24 CE); desde esta perspectiva, el valor justicia constituye uno de los seis valores en torno a los cuales se agrupan o clasifican los derechos fundamentales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la

²⁹⁴Sobre este punto puede verse Kelsen, H., *¿Qué es la justicia?* (edición, traducción y estudio preliminar de Albert Calsamiglia), Ariel, Barcelona, 1982, p. 63 (última edición de 2008); Díaz, E., *Sociología y filosofía del Derecho*, Madrid, Taurus, 1980, pp. 337 y ss.; y nuevamente Peces-Barba Martínez, G., *Los valores superiores*, *op.cit.*, pp. 142 y ss.

²⁹⁵Un claro ejemplo de la mencionada síntesis se encuentra en el art. 9.2 CE. El profesor Peces Barba explica en este sentido que la libertad justifica la existencia de los derechos individuales básicos, mientras que la igualdad permite una mayor generalización a la hora de elegir planes de vida y de distribuir oportunidades, ventajas y recursos. De igual manera la igualdad justifica la intervención de la sociedad y del poder político con el fin de remover los obstáculos que impiden su realización, como reza el precepto constitucional mencionado, siempre con las limitaciones propias de los derechos individuales, siempre prioritarios, y de las instituciones de un Estado de Derecho.

Unión Europea²⁹⁶. Sería objeto de una larga explicación el adentrarnos en la configuración constitucional del art. 24 CE, por lo que baste recordar al hilo del tema fundamental que en este apartado nos ocupa, que el referido precepto contiene un conjunto de enunciados que constituyen las garantías básicas de toda Administración de Justicia, a las que se llega desde la proclamación como derechos fundamentales de las cuestiones más elementales del ser humano y que constituyen emanación de su propia dignidad humana.

En el art. 24.1 CE se proclaman dos derechos fundamentales distintos: el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y el derecho fundamental a no padecer indefensión, ambos de contenido complejo y con múltiples vertientes²⁹⁷.

²⁹⁶ La Carta de Derechos Fundamentales incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 títulos:

- título I: **dignidad** (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).
- título II: **libertad** (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).
- título III: **igualdad** (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).
- título IV: **solidaridad** (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).
- título V: **ciudadanía** (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo Europeo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).
- título VI: **justicia** (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).
- título VII: **disposiciones generales**.

²⁹⁷ Para un exhaustivo análisis del referido precepto puede verse *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1996-1999, Madrid, dirigidos por O. Alzaga Villaamil; en concreto el art. 24 lo desarrolla Ignacio Díez-Picazo en el tomo III.

El derecho a la tutela judicial efectiva tiene, en primer término como derecho básico y primordial, que servirá de base a todos los demás, el de poder acudir a los Tribunales solicitando la tutela de cualquier derecho o interés legítimo, lo que se conoce como la "plena justiciabilidad de todas las situaciones reguladas por el ordenamiento", lo que significa que no hay derecho subjetivo o interés legítimo que pueda ser excluido de raíz de la tutela jurisdiccional. El derecho a la tutela judicial efectiva implica garantizar en segundo término que los Tribunales resuelvan sobre las pretensiones que se le formulan, por lo que el ciudadano obtiene del órgano judicial al que se dirige una resolución sobre el fondo de la pretensión en cuestión, sea favorable o desfavorable. Como tercer contenido se puede afirmar que el derecho a la tutela judicial efectiva implica que el pronunciamiento del Tribunal ha de estar "fundado en Derecho", o lo que es lo mismo, que la decisión de fondo o de inadmisión en su caso esté motivada. Baste como ejemplo de esta exigencia las condenas al Estado español por el TEDH, en sentencias de 9 de diciembre de 1994 (asuntos *Ruiz Torija e Hiro Balani*) en los que condenó a España por incongruencia omisiva, considerando por ello vulneración del art. 6.1 CEDH. En este sentido, el TC ha recogido dicha jurisprudencia, ampliándola a la prohibición de la incongruencia *extra petitum*, vulnerando en este caso no el derecho a la tutela judicial efectiva sino la prohibición de indefensión (STC 20/1982). El derecho a la tutela judicial efectiva implica igualmente el derecho a los recursos, de especial trascendencia en el orden penal como recoge el art. 14.5 PIDCP, en el que no existe propiamente un derecho a que la ley prevea recursos, pero sí un derecho a utilizar los que la ley prevea, si el legislador permite que una decisión sea susceptible de recurso, el derecho a la tutela judicial efectiva incluye su utilización. Ni qué decir tiene que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende igualmente el derecho a que la resolución dictada, llegado el caso, sea ejecutada y respetada en sus términos, lo que se conoce como invariabilidad e intangibilidad de los pronunciamientos, pues lo contrario sería contemplar el referido derecho como una mera *declaración de intenciones* (STC 32/1982, F.J. 2).

Por su parte la prohibición de indefensión, que decimos se contempla como otra cara de la tutela judicial efectiva recogida en el art. 24.1 CE, ha ido perfilándose en su contenido a través de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en su andadura todos estos años, si bien en ocasiones acaba equiparándose a la propia tutela judicial efectiva de la que hemos hablado en primer término. El profesor Díez Picazo, a la vista de la abundante jurisprudencia constitucional existente, propone la siguiente definición de la indefensión: "La indefensión es aquel resultado que deriva de una ilegítima privación o limitación de medios de defensa -esto es, de alegación y/o de prueba-producida en el seno de un proceso o de cualquiera de sus fases o incidentes, que acarrea al justiciable, sin que le sea imputable, un perjuicio definitivo en sus derechos e intereses sustantivos".

B) Como poder del Estado (título VI de la Constitución). El Poder Judicial está integrado por Jueces y Magistrados que se encargan de la administración de la justicia, que emana del pueblo y se administra en nombre del Rey. Constituyen principios básicos de la Justicia el principio de unidad jurisdiccional, que implica una misma justicia y los mismos tribunales para todos los ciudadanos, como base de la organización y funcionamiento de los Tribunales (salvo la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense, quedan prohibidos los tribunales de excepción, art. 117 CE); las sentencias de jueces y tribunales están obligadas a cumplirse, y todos deben colaborar cuando sean requeridos en los procesos y en la ejecución de lo resuelto en ellos (art. 118 CE); la justicia será gratuita para los que no tengan recursos económicos (art. 119 CE); los errores judiciales o el anormal funcionamiento de la justicia que cause daño darán lugar a derecho a indemnización a los perjudicados (art. 121 CE). Huelga decir que el Poder Judicial, al igual que todos los poderes públicos, está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Constitución a los ciudadanos (art. 53 CE).

C) Como función estatal básica (art. 117 CE), de modo que los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento, y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.

El art. 24 CE recoge otros derechos relacionados con la tutela judicial efectiva, tales como, a modo de enumeración, el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley; el derecho a la defensa y la asistencia de letrado, o a la autodefensa, que aparte de estar reconocido en el art. 6.3 c) CEDH cuenta con manifestaciones varias en nuestro ordenamiento jurídico penal; el derecho a un proceso público, de modo que la publicidad procesal se convierte en una garantía capital de todo Estado de Derecho, al suponer el control público de la justicia y la confianza en los tribunales (a su vez esa publicidad implica que haya una norma con rango de ley que establezca en su caso las limitaciones que quepan a la misma, que la publicidad se haga mediante una resolución motivada y una interpretación razonable y no arbitraria de la causa legal); el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, sobre la base de la conocida afirmación de que *una justicia tardía equivale a una denegación de justicia*, por lo que la decisión debe adoptarse por el Tribunal dentro de cierto margen temporal que dependerá de la dificultad del asunto debatido como es lógico y siempre en términos de razonabilidad; el derecho a un proceso con todas las garantías; el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes. Por la especificidad del ámbito penal es necesario señalar aparte de los ya mencionados el derecho a ser informado de la acusación, el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable y el paradigmático derecho a la presunción de inocencia.

D) *Como servicio público esencial* (gratuito en caso de insuficiencia de recursos –art. 119 CE–, como lo es el servicio público de la educación –la general y básica–). Indica el referido precepto que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

E) *Como cuerpo de funcionarios* (jueces y magistrados, que configuran un cuerpo único –art.122 CE–). Los mismos son independientes, inamovibles, responsables y están sometidos al imperio de la ley.

Y F) *como “administración de la Administración de justicia”* (también art. 122 CE, es decir, los recursos materiales –juzgados y tribunales, la oficina judicial, etc. –, y los recursos humanos –personal administrativo al servicio de los jueces y magistrados–)²⁹⁸.

A la vista de los anteriores significados, resulta de interés acercarse al valor justicia desde una perspectiva procedimental (acceso a la justicia, especialmente como servicio público gratuito en caso de insuficiencia de recursos o de situación de precariedad) y, *mutatis mutandis*, a la vigencia de dicho valor desde la perspectiva de acceso al sistema educativo (apartado II *infra*); de igual modo, procederá aproximarse al valor justicia bajo un ángulo sustancial, de realización de la justicia material (apartado III *infra*).

II. Justicia procedimental: el acceso a la justicia.

1. Vulnerabilidad y acceso a la justicia en casos de insuficiencia de recursos.

Si se tiene presente que una de las manifestaciones del valor justicia y proyección del art. 1.1 CE, como se decía anteriormente, es la de servicio público, tal enfoque es válido igualmente para el caso de la educación, que es

²⁹⁸ Para acercarse a dichos significados véase la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo. Recursos de inconstitucionalidad 859, 861, 864 y 870/1985 (acumulados), promovidos por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En la doctrina, léase López Aguilar, J.F., *La justicia y sus problemas en la Constitución: justicia, jueces y fiscales en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1996.

un servicio gratuito en el nivel básico. Por consiguiente, la reflexión sobre el acceso a la justicia presenta especial relevancia en el caso de situaciones de vulnerabilidad que, por ello mismo, resultan de interés para exponer y debatir en clase para la formación como ciudadanos y sensibilidad en el propio medio educativo como escuela de vida.

Desde este punto de vista, nos parece de interés exponer dos supuestos de vulnerabilidad en el acceso a la justicia en caso de insuficiencia de recursos: uno es el de las personas inmigrantes y el otro el de mujeres víctimas de violencia doméstica.

El primer supuesto permite aludir a dos casos, uno del TEDH y otro del TC español. Uno de ellos fue el asunto *Van der Mussele c. Bélgica*, en el que el demandante, el Sr. Van der Mussele, abogado, solicitaba del Tribunal que le considerase víctima de trabajo forzoso y se reconociera la conculcación del art. 4 CEDH, por el hecho de que la Oficina de Defensa y Consultoría Legal de Amberes le impuso la obligación de asistir sin remuneración el caso del Sr. Ebrima, inmigrante magrebí acusado de robo y falsedad documental. En concreto, en la STEDH *Van der Mussele c. Bélgica*, de 23 de noviembre de 1983, se determinó que el régimen de pasantía obligatoria de los abogados en dicho país en aquel momento, que obligaba en aquel caso a asumir sin remuneración la defensa de oficio de un inmigrante en situación precaria, no constituía una vulneración del derecho a no verse sometido a un trabajo forzado (art. 4 CEDH), por cuanto ello estaba justificado por el valor justicia en el sistema judicial belga para que la vulnerabilidad económica no se plasmara en una conculcación del derecho de acceso a la jurisdicción.

En este caso, por tanto, se plantea claramente el derecho de acceso a la jurisdicción, y concretamente a ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, lo que llevará al pronunciamiento del TEDH a reconocer tal circunstancia como requisito de un sistema judicial democrático y como un elemento inherente a la dignidad personal.

Y otro caso, en el mismo sentido, y que ejemplifica la traslación al derecho interno de la jurisprudencia europea en materia de derechos humanos tiene un buen ejemplo en el pronunciamiento del TEDH que fue utilizado como

canon jurisprudencial²⁹⁹ para declarar inconstitucional (STC 95/2003, de 22 de mayo de 2003) la Ley española sobre asistencia jurídica gratuita de 1996 que reconocía a los extranjeros en situación irregular ese carácter gratuito de acceso a la justicia sólo en asuntos penales o en materia de asilo, con exclusión de los demás (sirva como ejemplo de exclusión una situación de tanta trascendencia para un extranjero como un proceso de expulsión, en la que no podrían gozar de esa asistencia jurídica gratuita en caso de insuficiencia de recursos), lo que resultaba incompatible con el espíritu de la propia Constitución. En este caso, la STC 95/2003, de 22 de mayo, confirmó la dimensión social de la condición de ciudadano (igual que en la STEDH Airey, *infra*) y la extensión de dicha dimensión a los extracomunitarios, tras declarar inconstitucional la disposición de la Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita mencionada que excluía de este beneficio (con vulneración del contenido esencial de la tutela judicial efectiva) a las personas extracomunitarias que no residieran legalmente en España, excepto para los casos expresa y únicamente relativos al asilo y a la jurisdicción penal.

El segundo supuesto cabe ilustrarlo con un nuevo caso europeo. Así, una sentencia ya clásica del TEDH (que, además, ofreció como enseñanza la indivisibilidad de los derechos humanos, por cuanto se dijo que derechos civiles y políticos como la tutela judicial efectiva también tienen prolongaciones o implicaciones de orden socio-económico) es la dictada en fecha 9 de octubre de 1979 en el caso *Airey contra Irlanda*, en la que el Tribunal de Estrasburgo concluyó que había violación del derecho a un proceso equitativo (art. 6 CEDH) motivada por la legislación irlandesa, que no preveía la asistencia jurídica gratuita en supuestos de separación o divorcio, en aquel supuesto para una mujer carente de recursos que pretendía la separación judicial de su marido, con quien la convivencia resultaba insostenible. Se violaba igualmente el derecho de acceso a la jurisdicción de manera gratuita en caso de insuficiencia de recursos como contenido esencial de la tutela judicial efectiva del citado art.

²⁹⁹ Así lo recoge Jimena Quesada, L., “El derecho a un proceso equitativo reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su proyección nacional: entre el tiempo para conocer Europa y el tiempo para hacer justicia conforme a los parámetros europeos”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 50/51, 2007, pp. 177-191.

6 CEDH, consagrado en España en el art. 24 en conexión con el art. 119 de la Constitución³⁰⁰.

Podemos establecer un claro paralelismo entre la gratuidad que recoge la Constitución en el acceso a la justicia para personas que carecen de medios, como parte integrante de ese mismo derecho (pues de otro modo resultaría vacío de contenido por impracticable), con la gratuidad con la que se configura también constitucionalmente el derecho a la educación y concretamente respecto a la enseñanza básica, obligatoria y gratuita según recoge el apartado 4º del art. 27 CE³⁰¹. Desde un análisis formal o procedimental resulta asimilable el planteamiento del constituyente, consciente en ambos casos y en última instancia por exigirlo así su carácter irrefragable de derechos fundamentales, en el derecho a la justicia y en el derecho a la educación, de que la gratuidad en el acceso a ambos permite desplegar a uno y a otro toda su potencial fuerza, pues de otro modo se negaría, por la vulnerabilidad económica de los individuos a que afectase, el contenido mismo del derecho en cada caso.

³⁰⁰ Como es sabido, el derecho a la tutela judicial efectiva básicamente comprende tres facultades o *subderechos*, a saber:

- Derecho de acceso a la jurisdicción: dado que se trata de un derecho fundamental en donde no cabe discriminación por ningún motivo, ningún obstáculo debe impedir ese acceso, ya sea económico (justicia gratuita), ya sea lingüístico para los extranjeros que desconozcan las lenguas oficiales españolas (derecho a intérprete gratuito).

-Derecho a una resolución fundada en Derecho: la resolución puede ser una sentencia u otro tipo de resolución (auto o providencia), pero siempre habrá de estar motivada, lo cual no significa que haya de ser favorable, obviamente. La motivación comporta expresar mínimamente las razones jurídicas que conducen a la adopción de la decisión por los órganos judiciales, decisiones que han de respetar el principio de congruencia (es decir, pronunciarse sobre lo pedido por las partes: si no se pronuncia sobre puntos esenciales suscitados por las partes se produce una "incongruencia omisiva"; si, en cambio, se pronuncia el órgano judicial sobre lo no pedido por las partes, incurre en una "incongruencia extra petita").

-Derecho a que la decisión judicial (el fallo) se cumpla: se trata, en definitiva, de la ejecución de las resoluciones judiciales. Repárese en que los tribunales tienen la potestad de juzgar y, además, de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE).

³⁰¹ Tanto la gratuidad como la obligatoriedad de la enseñanza vienen reconocidas tanto en el art. 26.1 de la DUDH, así como en el art. 28.1ºa) de la Convención de los Derechos del Niño, al igual que en el art. 13.2º a) del PIDESC.

2. Servicio público y contenido prestacional equitativo del derecho a la educación.

Sin ánimo de ser exhaustivos, todavía cabe analizar brevemente la configuración de la educación como servicio público objetivo que el Estado debe prestar a sus ciudadanos a través del propio sistema educativo, bien sea mediante sujetos públicos o privados, y la nota de gratuidad asignada a la misma, como requisito para hacerla factible aun a pesar de la inexistencia de medios económicos en la persona que la recibe, dando cumplimiento así a la exigencia que comporta su configuración como tal servicio público.

La dimensión prestacional se revela no sólo en la gratuidad de la enseñanza obligatoria, sino igualmente en un compromiso positivo del Estado que ha de satisfacer este derecho a la educación, procurando su efectividad (STC 86/85 de 1 de julio, FJ 3), lo cual se traduce, entre otras manifestaciones, en la programación general de la enseñanza. Conviene recordar también que, aunque el acceso gratuito³⁰² a la educación se contemple constitucionalmente sólo respecto de la instrucción elemental, el Estado debe comprometerse a facilitar el acceso a la educación secundaria y universitaria, que debe ser accesible a todos en igualdad de condiciones y méritos académicos, no siendo la escasez de recursos económicos óbice a su realización. Una política eficaz en materia de becas y ayudas al estudio que haga posible el acceso a las enseñanzas superiores en función de la capacidad académica y el rendimiento del alumno pero no de la capacidad económica de sus padres, se torna en exigencia ineludible del Estado que se predica social, cobrando realidad este calificativo al perseguir la igualdad de oportunidades en un ámbito tan sensible y decisivo en la vida de las personas como es el educativo.

Así pues, configurados el acceso a la justicia y el acceso a la educación como servicios públicos, servicios en razón de un derecho fundamental, recogidos en los arts. 24 y 27 CE respectivamente, se convierten en "servicios

³⁰² El mismo abarca solamente la enseñanza en sentido estricto, la exención de tasas académicas, pero no se extiende a otro tipo de servicios como el material escolar, el transporte (salvo en el caso de que la plaza escolar asignada, por inexistencia de un centro más próximo, estuviera tan alejada del domicilio familiar que se vaciara, de otro modo, el contenido esencial del derecho al hacer imposible su ejercicio real) o el comedor.

esenciales³⁰³, lo que se traduce en el carácter imprescindible de su prestación, por lo que deberá garantizarse especialmente su regularidad, universalidad, igualdad, calidad y coste razonable³⁰⁴.

En el caso concreto de la educación, la naturaleza del prestatario no desvirtúa su carácter público (lo que resultaría impensable en el caso de la justicia); de hecho la Constitución excluye expresamente el monopolio público en la prestación educativa (art. 27.6 CE), siguiendo normas internacionales relativas tanto a la educación propiamente como a otras que la incluyen como actividad comercial. Pues, en efecto, si bien la educación es un servicio público obligatorio, también es la educación un servicio y actividad comercial, sobre todo en las etapas posteriores a aquella obligatoria, y no faltan voces que critican en las últimas décadas la llamada "mercantilización" del derecho a la educación³⁰⁵.

³⁰³ Si quisiéramos utilizar la terminología generalizada en el Derecho comunitario, aunque en principio el mismo está destinado al ámbito económico, hablaríamos de *servicio de interés general*. Por otra parte, la LOCE de 2002 trataba la educación como *servicio de interés público* (art. 75 LOCE), denominación de la que la LOE prescindió después para volver a la de *servicio público*.

³⁰⁴ Así lo afirman Domínguez-Berrueta de Juan, M.A., y Sendín García, M.A., *Derecho y educación: régimen jurídico de la educación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. Y literalmente el Preámbulo de la LOE, cuando afirma que "el servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales". Y en el art. 108.4 LOE se sostiene: "la prestación del servicio público de la educación se realizará, a través de los centros públicos y privados concertados".

³⁰⁵ Tomasevski, K., "Indicadores del derecho a la educación", *Revista IIDH*, nº 40, 2004, pp. 341-388. Autores como Tomasevski recalcan en "la diferencia entre la educación como mercancía y la educación como derecho humano [...] si el acceso depende del pago, no existe como un derecho humano. Los cambios recientes hacia la privatización arriesgan la educación como bien público y la escolarización como servicio público". En la misma línea, Tomasevski, Kararina, *El asalto a la educación*, Barcelona, Colección Libros de Encuentro Intermón Oxfam, 2004.

Ahora bien, ello no debería suponer, y ahí sí debe ser férreo el control público, un desentendimiento respecto a su contenido, de forma que lo desprotejera. Este ha sido principalmente el motivo de crítica de los actores sociales a la "mercantilización" de la educación que en opinión de muchos ampara la LOMCE³⁰⁶, al establecer en su Preámbulo otra serie de consideraciones, bastante alejadas de las que previamente hemos recogido respecto de la LOE. Entendemos que calidad y equidad deben ir de la mano en la configuración del sistema educativo, qué duda cabe, de modo que resulta demagógico, reduccionista y casi peligroso, considerar que la exigencia de calidad quiere la nueva ley educativa predicarla únicamente de aquella que se puedan costear los padres con suficientes recursos. En cualquier caso, no conviene olvidar que la prestación educativa a través de la iniciativa privada está garantizada constitucionalmente³⁰⁷.

³⁰⁶ El Preámbulo de la LOMCE coloca en primer término y de forma continua la exigencia de calidad en el sistema educativo como algo prioritario. Ello a través de afirmaciones como las siguientes: "El reto de una sociedad democrática es crear las condiciones para que todos los alumnos y alumnas puedan adquirir y expresar sus talentos, en definitiva, el compromiso con una educación de calidad como soporte de igualdad y justicia", ante lo que cabe preguntarse si esa exigencia de igualdad y justicia social puede seguir manteniéndose como prioritaria y cumplir su cometido ante la también constante reducción de presupuesto destinado a Educación, si bien hay que confiar en que, como también dice el propio Preámbulo "La finalización de un ciclo económico expansivo y sus inevitables consecuencias presupuestarias no pueden ser una coartada para eludir las necesarias reformas de nuestro sistema educativo. El costo de no asumir estas responsabilidades no sería otro que el de aumentar la exclusión social y el deterioro de la competitividad", y más aún, que esa calidad lo sea en la educación pública, pues como también indica, "Equidad y calidad son dos caras de una misma moneda. No es imaginable un sistema educativo de calidad en el que no sea una prioridad eliminar cualquier atisbo de desigualdad. [...] no basta con la escolarización para atender el derecho a la educación, la calidad es un elemento constituyente del derecho a la educación".

³⁰⁷ Y en ese sentido cualquier publicación de la educación escolar, total o parcialmente, resultaría claramente inconstitucional por vulneración del art. 53.1 CE al lesionar el contenido esencial de, en este caso, la libertad constitucional de creación de centros por la iniciativa particular.

III. Justicia material: la realización de la justicia como "dar a cada uno lo suyo".

1. La transmisión del contenido de la Justicia en las aulas.

Si en la primera parte del capítulo hacíamos referencia a la concepción kelseniana de la justicia, recordando cómo el autor identificaba la misma con la libertad del sistema democrático y, en último término, la tolerancia (alejándose de otros modelos tradicionales hasta entonces que durante mucho tiempo identificaron justicia con Derecho Natural³⁰⁸ y evolucionando en sus planteamientos hasta una posición relativista que situaba la justicia en una predeterminada cultura y que en nuestro entorno podemos identificar con la cultura europea y occidental³⁰⁹, en lo que sin duda supuso un tránsito hacia la modernidad en la concepción de los derechos fundamentales ya avanzado el propio siglo XX), y si del origen de la justicia como virtud aceptamos la misma como una cualidad del orden social que regula la convivencia entre los hombres, entenderemos la conclusión a la que llega el propio Kelsen cuando

³⁰⁸ Como explica el profesor Peces-Barba Martínez, G. *Los valores superiores, op.cit.* (pp. 145 y ss), el modelo absoluto utilizado antiguamente para explicar el valor justicia fue quebrando paulatinamente en la edad contemporánea ante la incapacidad de éste para determinar su contenido objetivo, que variaba según lo expusiera un autor u otro, y también porque al exponer un modelo material de justicia, se oponía a los principios de tolerancia y libertad que posteriormente se han ido imponiendo en la sociedad de nuestros días.

Así recuerda en la obra mencionada la pregunta que se formulaba el propio Kelsen en su trabajo de despedida al jubilarse en la Universidad de Berkeley el 27 de mayo de 1952, "¿qué es la justicia?" como eterna pregunta de la humanidad y la insuficiencia de todas las explicaciones, la incapacidad de las diversas doctrinas para encontrar una respuesta que ofrezca contenidos válidos y en cierto modo absolutos, de modo que sirvan para explicarla más allá de su vigencia en un momento dado.

³⁰⁹ El termómetro que se utiliza para medir el progreso social y para dilucidar el estadio moral en que una sociedad se encuentra está constituido por el sentido de justicia que se tenga, si atiende a intereses individuales de los miembros de su comunidad o por el contrario sabe medirse por criterios universalistas, principios que atienden a todas las personas. Esa medición implica un gran reto en nuestras sociedades multiculturales, que determinan su moral de forma distinta de unas a otras, de manera que no todas las sociedades actuales entienden de igual forma qué es lo justo.

dice que la justicia es dar a cada uno lo suyo³¹⁰, lo que puede ejemplificarse como el ajuste entre el individuo y la sociedad a la que debe acoplarse.

Sin duda, se plantea una vez más la dificultad de dotar de contenido real lo que el pensamiento político sabe denominar como idea, cómo instrumentalizar la justicia para que ejerza ese papel mediador entre los otros dos valores, la libertad y la igualdad, entre el Estado social de Derecho y el Estado democrático de Derecho. Este paralelismo lo plantea el profesor Lucas Verdú, qué querer significar con la premisa de "dar a cada uno lo suyo", y trasladar ese contenido tan amplio de definir como autores lo proponen, a un ámbito como el que nos ocupa, el educativo, tan sensible a los otros parámetros constitucionales como son la igualdad y la libertad inicialmente consagradas por el constituyente³¹¹.

Más allá de situar la justicia material en referencia al ámbito educativo, resulta inevitable volver al principio de lo que planteaba el profesor Peces-Barba sobre si la justicia no añade nada nuevo a las exigencias de libertad e igualdad, como lo probaría –según el mismo expone– la escasa y confusa en ocasiones utilización que hace el Tribunal Constitucional de ese valor. O no estamos ante un valor superior al hablar de la justicia, sino ante "el instrumento de los jueces para incorporar a las resoluciones criterios de moralidad

³¹⁰ De todas las definiciones que se han dado sobre qué es la justicia hay una que suele repetirse como definición clásica. Fue enunciada por Ulpiano en el siglo III y recogida posteriormente por Justiniano en sus *Instituciones* del siglo VI: "la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su propio derecho". El derecho consiste en tres cosas: vivir honestamente, no dañar a los demás, y dar a cada uno lo suyo.

El término y la explicación de en qué consistía ha sido una constante histórica en el pensamiento. Por aludir únicamente a los planteamientos más recientes, y dejando constancia del origen romano de la acepción aún mayormente aceptada en nuestros días, la de Ulpiano, es destacable la idea de justicia como desarrollo de la libertad y la defensa del bien común que proponía Hegel en sus *Principios de la filosofía del derecho*, publicada en 1821; o la idea de justicia que consiste en alcanzar la mayor felicidad del mayor número respetando la libertad individual y que sirve de punto de partida a la obra de Stuart Mill en *El utilitarismo*, en 1861; la postura de John Rawls difundida gracias a su *Teoría de la justicia*, publicada en 1971 y que muestra su defensa de las teorías contractualistas, consiste en definir la justicia como el tipo de sociedad humana que uno crearía si no supiera el lugar que ocupará en ella, de modo que un Estado construido con estos principios sería un Estado justo porque no seguiría los intereses de un determinado grupo sino que sería imparcial.

³¹¹ Véase Lucas Verdú, P., "Estudio sobre los valores superiores del ordenamiento constitucional español", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 86, 2009, pp. 75-122, así como Lucas Verdú, P., "Sobre los valores", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009, pp. 117-132.

existentes en el ámbito cultural en el que se produce la sentencia, intereses propios e intereses generales, y, también, muchas veces, intereses de sectores sociales, de grupos de presión y el reflejo de la propia mentalidad del juez, donde todos esos elementos son tamizados, interiorizados y reconvertidos a través del prisma de su personalidad"³¹²; o, por el contrario, "si los jueces recurren a criterios objetivos, la justicia del caso concreto se identificará con la libertad y con la igualdad como referencias de valores superiores concretables".

En definitiva, se plantea si todo lo que no sea introducir baremos supone introducir elementos subjetivos diferentes en cada juez y, en tal sentido, la justicia no añade nada distinto de la libertad y la igualdad. El nexo que se establece entre justicia y libertad facilita mucho las cosas, opina Peces-Barba, hasta el punto de que se podría estar dispuesto a mantener que la justicia consiste en el desarrollo de la libertad, si no fuera porque existe otro valor equiparable en importancia y que es la igualdad; de ahí su empeño en defender la justicia como síntesis correcta de ambos valores, libertad e igualdad. Y así es como formula su teoría de la justicia como "teoría contractual de la justicia", distinguiéndola por un lado de lo justo por naturaleza (superando las viejas concepciones iusnaturalistas) como, en el otro extremo, de lo justo por convención (que se logra cuando lo justo viene determinado por el criterio de las mayorías), y que tampoco se muestra como única posible y válida si aceptamos por otro lado que la legitimidad democrática es mucho más exigente y va más allá del criterio cuantitativo, que se muestra escaso e insuficiente para

³¹² Peces-Barba Martínez, G., "La creación judicial del Derecho desde la teoría del Ordenamiento Jurídico", *Poder Judicial*, nº 6, 1983, pp. 17 y ss.

O como reflexiona con las mismas disquisiciones en su obra *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Espasa, 2007 (p. 147): "Si es posible encontrar buenas razones a favor de los valores de la libertad, paz, tolerancia y democracia, si su aplicación a casos concretos puede ser objeto de una discusión racional, imparcial, libre e informada, si cabe la posibilidad de comparar sistemas morales, sociedades e instituciones políticas y jurídicas y enunciar juicios de valor argumentados sobre su justicia o injusticia, habremos salido de la trampa de considerar que la justicia es siempre relativa y de que la validez de mis juicios de valor está limitada necesariamente al marco de mis juicios de valor".

darle validez. La teoría contractual de la justicia que plantea Peces-Barba es un principio de legitimidad democrática mucho más exigente³¹³.

Sin restar importancia a la discusión doctrinal, tan rica por otra parte, lo cierto y real es que nuestra tradición jurídica más reciente en materia de derechos y libertades arranca con la proclamación de la DUDH, en la que la noción de justicia que se adopta es el resultado de un progreso moral en la humanidad que ya no puede mantener ciertas ideas que se justificaron en algún momento de la historia³¹⁴. Así pues, la noción de justicia que recoge la DUDH contiene los valores que se han ido perfilando a lo largo de la historia como justos, y que no son otros que los ya mencionados por Peces Barba, la libertad y la igualdad. El valor de la libertad dio lugar a la llamada primera generación de Derechos Humanos, los civiles y políticos; y el valor igualdad a la segunda generación, denominados derechos económicos, sociales y culturales, ello sin contar con que en la actualidad hablamos también de una tercera y cuarta generación de los mismos en el contexto de la era tecnológica y de la globalización.

La adopción de la idea de justicia conforme a lo dicho ha ido plasmándose en los textos legales que a lo largo del resto del siglo XX han jalonado el Derecho positivo de los Derechos Humanos, desde la propia DUDH a los PIDCP y PIDESC y otras muchas convenciones en defensa de la misma concepción.

La traslación del concepto justicia a ámbitos tan sensibles como el educativo requiere un previo análisis de qué está sucediendo en términos de justicia en nuestra sociedad, si la hay, si tiene un nombre u otro, si se la

³¹³Para las teorías contractualistas el fundamento de la ética o de la justicia es visto como un contrato, un pacto necesario entre los ciudadanos para mantener el orden y quedar sometidos a unas leyes generales, casi como una convención cuyo único fin es el de preservar a la sociedad de su autodestrucción. Según Peces-Barba, para hablar de una sociedad suficientemente justa es preciso cumplir dos requisitos: la legitimidad de origen, de modo que las instituciones creadas lo fueran desde la base de un contrato entre individuos autónomos, libres y en situación de igualdad, y el segundo, que el contenido del contrato es la mejor manera de hacer efectivos los derechos morales de los individuos (personales, cívico-políticos, económicos, sociales y culturales), lo que legitimaría su ejercicio. En su obra *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*, *op.cit.*, p. 154.

³¹⁴ Así, por ejemplo, Platón y Aristóteles, que justificaban las desigualdades entre los hombres al atribuirlo a un orden natural de las cosas. Aristóteles defendía tratar igual los casos iguales, considerando justo un trato desigual a ciudadanos y esclavos por considerarlos seres diferentes.

respeto, se la garantiza o se la ningunea en favor de otros valores más poderosos hoy en día. Convendremos todos en que la promoción, defensa y vivencia de los valores de la solidaridad, la justicia o la equidad no son fáciles en estos tiempos de pensamiento único que vivimos, en los que se ha incorporado la figura del "mercado" como categoría sagrada, de modo que todo ha pasado a definirse por relación a éste, todo se traduce dijéramos a términos mercantiles, hasta a las personas se las llama ahora recursos humanos, y la medida de lo bueno, lo necesario y lo justo acaba dándola el propio mercado.

Si el sistema de pensamiento político económico que domina hoy nuestras sociedades relega conceptos como los de solidaridad y cohesión social en aras del individualismo más feroz, entonces entenderemos que los ciudadanos se lancen en primera instancia a la supervivencia propia sin preocuparse mucho de la de los demás. La terrible crisis humanitaria que estamos viviendo actualmente en Europa es un claro ejemplo de ello. No podemos confiar en que las cosas se arreglen por sí solas, por lo que se impone la necesidad de grandes dosis de solidaridad que puedan compensar ciertas insuficiencias de una sociedad que ha perdido la justicia como norte, sin pensar ilusamente que las numerosas muestras de solidaridad de los ciudadanos, que existen a título individual, serán suficientes para corregir la carencia, general, de justicia.

Más que buscar culpables o lamentarnos por los desastres sociales, procede generar valores y actitudes para que las cosas puedan cambiar. Ello entronca con la segunda parte del análisis que nos planteamos en este punto, y es la idea de justicia en el ámbito educativo: cómo enseñar la justicia.

Existe afortunadamente una corriente de pensamiento político y social, y un buen número de profesionales de la educación³¹⁵ que sostienen la idea de construir una sociedad más justa como ideal que puede y debe orientar los comportamientos sociales en general, de modo que trata de identificar cuáles sean las líneas estratégicas desde los contenidos legales y los instrumentos pedagógicos a nuestro alcance para construir sociedades más justas.

En última instancia, se trata de una corriente que plantea el logro de la justicia social a través de la educación y los procesos que en el seno del proceso educativo pueden "transformar" a los individuos en sus actitudes, de modo que la sociedad vaya reparando esa escalera con peldaños demasiado altos en que se ha convertido la justicia social en nuestros días. Quizá sea demasiado simple afirmar que la escuela es productora de justicia social, que el sistema educativo está concebido para acabar con las desigualdades sociales; pero de lo que no cabe ninguna duda es que es la institución más poderosa para garantizar la igualdad de oportunidades y la única capaz de procurar al individuo un beneficio tal que le permitirá emanciparse como persona y participar activamente, con el espíritu crítico que haya adquirido, en la sociedad, y le proporcionará en último término las herramientas para ser protagonista de los cambios de su propia vida, para progresar y mejorar en ella.

³¹⁵ Juan Carlos Tedesco opina que "para construir sociedades justas en el contexto de estos nuevos escenarios sociales, políticos, económicos y culturales, alcanza con la solidaridad orgánica. La inclusión social no será un producto natural de orden social, sino el resultado de acciones conscientes, voluntarias, reflexivas-para usar la expresión de A. Giddens-que requieren mucho más esfuerzo tanto cognitivo como emocional que el exigido por el capitalismo tradicional. Sólo con un esfuerzo consciente y masivo de solidaridad será posible superar los determinismos de las logias del mercado, que expulsan a una parte importante de la población de los circuitos de acceso a los bienes y servicios básicos para el desempeño ciudadano y el desempeño productivo". Puede verse en su obra *Educación y justicia: el sentido de la educación*, publicado por la Fundación Santillana en el marco del Programa Educación en el horizonte 2020. En la misma obra recuerda el autor los resultados de algunos análisis empíricos sobre el impacto de las políticas de democratización educativa, que indican hoy más que nunca que el resultado escolar define la trayectoria social de las personas, lo que explicaría, según él, algunos comportamientos particularmente en los sectores sociales más favorecidos para diferenciarse del resto a través de la privatización y la segmentación de los circuitos de escolaridad. Lo que está claro a través de los estudios, continúa, es que el éxito o el fracaso escolar hoy son un factor crucial en la vida de las personas, si bien el gran interrogante es el que se refiere a cómo se traduce esa centralidad en la educación con respecto la justicia social.

No debería ser exagerado entonces afirmar que la educación mejora las condiciones sociales y económicas de los individuos, si bien a la vista de la realidad que vivimos hoy con nuestros jóvenes tan preparados resulta descorazonador observar que no es así siempre. Acabar con la sensación de escepticismo al tratar de articular una relación armónica entre educación y sociedad justa, y de cierta desilusión, y por contra superar también una idea demasiado bucólica según la cual la educación es la responsable última de la justicia social, supone un reto que no hay que dejar de afrontar.

Los fenómenos de devaluación de las credenciales educativas no pueden negar ciertos datos objetivos, como son los avances en la expansión de la educación inicial, secundaria y superior, el cada vez mayor acceso a las tecnologías de la información por parte de los alumnos, los avances en igualdad de género y el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica y lingüística. Todo ello debe servir como ejemplo y acicate para fortalecer el poder de la acción educativa en la construcción de sociedades más justas, teniendo presente que, a largo plazo, sólo con estrategias destinadas a crear condiciones de igualdad en los primeros años de vida será posible alcanzar niveles dignos de equidad en la edad adulta.

Como indicábamos antes, no es realista pensar que el sistema corregirá por sí solo sus desajustes; de ahí que el sistema educativo tenga que comprometerse en la formación de valores y actitudes favorables a la consecución de un clima social en el que se haga efectiva la justicia social. Para contribuir a ello consideramos, siguiendo las directrices de Naciones Unidas en sus programas educativos, que resulta imprescindible una política educativa y los consiguientes esfuerzos de los docentes en la promoción entre los estudiantes, de una cultura de la sostenibilidad del desarrollo y de la cooperación internacional como exigencias iniciales mínimas³¹⁶. La primera supone la adopción de valores fundamentales como la justicia, la equidad, la austeridad y la solidaridad, y la segunda recordar que es la propia dignidad

³¹⁶ Según explica José María Parra Ortiz, "El fenómeno de la globalización, con toda la serie de problemas que conlleva (movimientos migratorios expansivos, choque y contacto de grupos humanos con culturas diferentes y mentalidades colectivas contrapuestas) sitúa la crisis de valores en un nuevo contexto espacial de alcance planetario que va a exigir la redefinición y elaboración de un nuevo esquema de valores más antropológico, más centrado en la dimensión universal y humanizadora del hombre y menos etnocéntrico". En su obra *La Educación en valores y su práctica en el aula*, Universidad Complutense de Madrid, Tendencias Pedagógicas 8, 2003, pp. 69 y ss.

humana la que sustenta toda acción solidaria con los semejantes, por lo que la cooperación internacional está persiguiendo un crecimiento económico para esas otras sociedades menos desarrolladas, un crecimiento que a la vez sea equitativo con sus ciudadanos, de modo que se ayude a aquellos países que se comprometen a modificar las estructuras socioeconómicas que impiden que los beneficios lleguen a toda la comunidad, especialmente a los más desfavorecidos.

Con esta filosofía, la educación para la cooperación internacional y el desarrollo de los pueblos, como paradigma de solidaridad universal, debe centrarse en cuatro objetivos básicos³¹⁷:

- concienciar al alumno de que la cooperación se legitima desde razones de justicia y equidad, y no meramente desde posiciones paternalistas;
- formar ciudadanos cosmopolitas, lo cual lleva a tener por referente una comunidad universal;
- la convicción de la universalidad de los bienes, que exige una justa distribución de los mismos entre todos los habitantes del mundo, haciendo factibles los derechos económicos, sociales y culturales;
- la visión universalista de los problemas y de los planteamientos éticos.

Con todo lo antedicho, parece ineludible acometer la tarea propuesta por Kohlberg y su colaboradores, poner en práctica una "comunidad justa" en la educación ética, convertir la escuela en el lugar adecuado para la discusión y la educación morales: ¿Dónde mejor, si no, afrontar el desarrollo moral de alumnos y alumnas, en la educación cívica y en el aprendizaje de las actitudes personales correctas ante los problemas básicos de convivencia? No es necesario recordar lo tantas veces ya debatido y concluido: no existe la educación neutral, siempre se transmiten en ella valores, explícita e implícitamente, sin que ello suponga adoctrinar a nadie, sino más bien cumplir con nuestro compromiso de trasladar a las generaciones futuras aquellos valores que nos parecen valiosos.

³¹⁷ Es lo que con su amplísima experiencia pedagógica proponen autores como Adela Cortina, Juan Escámez, Rafaela García, José Antonio Llopis y Juan Carlos Siurana en la obra conjunta *Educación en la Justicia*, publicado en 1998 por la Conselleria de Cultura i Educació de la Generalitat Valenciana.

De ahí que siempre se haya defendido desde el planteamiento de este trabajo la idoneidad de seleccionar valores de forma explícita en el currículum educativo de modo que se materialicen en una asignatura, sin que ello suponga (pues, de otro modo, si únicamente se planteara así, supondría un auténtico fracaso en el pretendido objetivo), sin que ello suponga -decimos- dejar de transmitir las actitudes cotidianas en el quehacer diario del aula, que el "dicho" se haga "hecho" en la conducta de los propios educadores. Educar en la justicia implica necesariamente trabajar la virtud de dar a cada uno lo que le corresponde, en el quehacer diario, más allá de lo que las normas prevén como mínimos de justicia³¹⁸ de cualquier sociedad.

2. La vivencia de la Justicia en las aulas.

Llegados a este punto cabe plantear: ¿Cómo articular instrumentos para educar en la justicia, cómo hacer del aula lugar no sólo de transmisión de conocimientos sino de plena vivencia de los valores irrenunciables, cómo crear esa sociedad justa a través del proceso educativo de manera que se vaya creando una cultura de la justicia? Este es el objetivo de numerosos estudios y propuestas pedagógicas que desde los distintos ámbitos sociales, educativos, incluso políticos, se presentan como vía para hacerlo posible. Veamos a continuación lo que podría ser una de estas propuestas en relación con el valor que nos ocupa y a lo que podría instrumentarse en el marco de una asignatura como la extinta EpC.

Como ya hemos avanzado, educar en la justicia no cabe simplemente desde la idea de transmitir unos contenidos. Entendida la justicia como proceso humano que reconoce y da a cada uno lo que corresponde, exige la acción, se aprende desde las vivencias que la contienen, y no individualmente sino en relación con los demás, la justicia es un valor social, y como tal se ha de

³¹⁸ En el caso del valor justicia más que en el de ningún otro, no basta con aprender unos contenidos en un libro de texto, se hace imprescindible cultivar el propio juicio acerca de lo que es justo o injusto, pero a la vez el sentimiento de la justicia y la voluntad de quererla: la justicia es un valor tan sumamente importante que quien renuncia a él está renunciado a su relación con los demás y consigo mismo, y aún más, a su propia humanidad.

enseñar si queremos que sea transformador, que se erija en orientación de la vida personal y de la identidad del alumno.

Para enseñar el valor justicia en las aulas es imprescindible partir de dos principios: la autonomía y la razón dialógica, es decir, la creación de un clima adecuado que posibilite el diálogo moral. Ello exige un paso previo que pese a ser costoso y requerir gran entrenamiento, sirve para todos los órdenes de la vida, y es el enseñar a los alumnos a crear su propia opinión, distanciándose de la información recibida y no cuestionada, la que adoptamos en muchas ocasiones también los adultos porque nos la transmiten los medios de comunicación, porque es la que impera en el grupo, por lo que se crea una tendencia a creer lo que otros quieren que creamos.

Para desarrollar esta habilidad es necesario despertar la curiosidad del alumno, que le lleve a contradecir los ejemplos de otros o la falsedad de ciertos postulados dados por ciertos; se trata de conseguir aportarle seguridad en el planteamiento de sus propios supuestos. Eso, a su vez, conlleva trabajar la capacidad de escucha activa hacia los demás, para poder contrastar las opiniones ajenas con las propias y poder rebatirlas en su caso, previamente entrenados en un lenguaje que facilite explicar, analizar y comparar los argumentos de unos y otros, lo que le ayudará a ampliar su propio punto de vista y enriquecerlo con el del otro.

Una técnica muy utilizada para practicar estas habilidades es la del "análisis de valores" en la que se parte de una supuesta verdad objetiva que debe fundamentarse sobre un análisis interpretativo que a su vez se genera con los argumentos de unos y otros participantes, de modo que luego culmina en una discusión entre iguales en la que cada uno tiene sus preferencias y sus argumentos para justificar su prevalencia sobre los de los demás: se trata, en definitiva, con este método, no de inculcar valores sino de hacer un análisis profundo de los mismos, incluso descubriendo las incompatibilidades de las situaciones que plantean y que sin duda surgirán a lo largo del debate. Cada alumno presentará su propio punto de vista, lo que implica participación y un intento de coordinación de los argumentos propios con los de otros compañeros, a buen seguro enriquecedores de los propios, por complementarios o antagónicos. Por ello, este análisis de valores está especialmente indicado ante temas que presenten situaciones controvertidas

en cuanto a su valoración, para que los alumnos puedan elaborar sus propias conclusiones y las defiendan racionalmente³¹⁹.

Las nuevas corrientes en educación moral subrayan el papel del análisis lógico, el razonamiento práctico y sobre todo el desarrollo de habilidades sociales. Hay estrategias específicamente diseñadas para la educación ética, como los debates³²⁰, los trabajos en grupo, los ejercicios de comprensión crítica de un texto, el diagnóstico con criterios propios de las situaciones en el sentido ya comentado o los propios juegos de rol tan de moda entre los jóvenes. No es posible plantear la promoción de los valores democráticos en el aula si no se parte de una disponibilidad a mostrar los pensamientos propios así como una respetuosa aceptación de los ajenos. Todo ello ayuda a afrontar las situaciones de conflicto, y a utilizar el diálogo³²¹ y otros procedimientos no violentos para su resolución, consolidando así habilidades sociales que ayudan a generar sentimientos compartidos y no excluyentes, a aceptar y utilizar normas sociales de convivencia e interiorizar los valores de respeto,

³¹⁹ Siguiendo el método de Fraenkel, el análisis de valores comportaría siete pasos: 1) Identificar el dilema o conflicto de valores, 2) Identificar alternativas, 3) Predecir las consecuencias de cada alternativa, 4) Predecir las consecuencias a corto y a largo plazo, 5) Comparar las consecuencias evidentes de cada alternativa, 6) Evaluar la rectitud de cada consecuencia según una serie de criterios referidos a la dignidad de la persona humana, 7) Determinar un tipo de acción.

Entre los objetivos de la técnica son destacables los siguientes: enseñar a los alumnos a analizar cuestiones de valor de forma detallada, ayudar a los alumnos a realizar juicios tan racionales como les sea posible ante la sugerencia de cuestiones de valor conflictivas y cómo a la vez alcanzar un juicio de valor común sobre esa cuestión controvertida.

Esta técnica permite una aproximación estructurada y sistemática a problemas en los que se ven involucrados conflictos de valor, ayuda a los alumnos a descubrir las situaciones de estos conflictos que subyacen en multitud de las situaciones sociales cotidianas y los estimula para alcanzar soluciones de consenso tanto en situaciones simuladas como reales.

³²⁰ Cada uno de los participantes en el diálogo debe atender a los resultados de su propia opción sobre un valor, en cuanto que repercute y afecta a las opciones de los demás. Cada uno ha de ser capaz de imaginar lo más concretamente posible las opciones ajenas para poder encontrar razones finales de por qué las sostienen, lo que aúna en el alumno el respeto y la empatía de saberse situar en la posición ajena.

³²¹ El diálogo es uno de los mejores procedimientos para razonar las distintas soluciones a los conflictos de valor y temas controvertidos. Cómo optimizar las capacidades de los alumnos para el diálogo, mediante metodología y actividades por parte del profesorado constituye para éstos todo un reto diario difícil, que exige su implicación de un modo permanente y porque además es un proceso el de la educación en valores inconcluso, siempre abierto a adaptaciones, ampliaciones y concreciones.

cooperación, solidaridad, justicia, no violencia, compromiso y participación tanto en el ámbito personal como en el social.

Todo ello contribuye en definitiva al perseguido logro de la justicia social, sin olvidar por otra parte que potenciar la justicia en las nuevas generaciones mediante el proceso educativo significa potenciar todos los valores que se definen en relación de alteridad con el otro, lo que sin duda contribuye enormemente a la base de todo valor social y democrático, de la justicia misma finalmente. Todo un reto.

3. El ejemplo particular del diálogo y la vía pacífica de solventar controversias como consecución de soluciones justas.

Una de las materias en que más hincapié se hace, no tanto como cuestión sustantiva en sí misma sino como instrumento para la adquisición de valores propiamente dichos es la que se focaliza en los procesos de resolución de conflictos, las técnicas empleadas para su superación, en el aula en primer término, como ejercicio de entrenamiento de lo que serán las sucesivas y constantes situaciones de la vida diaria.

Los conflictos³²² son situaciones y procesos que suceden con normalidad en las relaciones con los demás y, en ocasiones, con nosotros mismos. La connotación negativa que normalmente llevan aparejada no debería ser óbice para apreciar en ellos una oportunidad para aprender cosas buenas, eso sí, previo entrenamiento de cómo manejarlos y desarrollar en torno a ellos diferentes habilidades. Si se logra hacerlo en el aula, se convertirá en una ocasión para hacer crecer el grupo, como tal y de forma individual a cada uno

³²² Cuando se produce un conflicto y surge la discrepancia entre dos o más intereses simultáneos se origina una situación de tensión que lleva a comportamientos extremos y desmedidos por parte de las personas que se ven afectados por él. En el contexto educativo suelen tener lugar, en mayor medida, cuando las dificultades surgen en las relaciones interpersonales (normalmente por una falta de o una mala comunicación), ya sea entre alumnos, entre profesor y alumno, entre alumno y familia, entre familia y profesor, etc; o por conflictos de poder, que aparecen cuando se cuestiona la autoridad del profesorado y se produce cierta desviación de los roles asignados a los distintos miembros de la comunidad educativa, cuestionando las funciones de los mismos y los procesos de toma de decisiones y de participación de unos y otros.

de sus miembros, confiriendo al grupo la oportunidad de madurar, desarrollar recursos antes no utilizados y poner en práctica los aprendizajes emocionales, intelectuales y sociales que tenemos como individuos.

La causas más comunes de los conflictos que surgen en el aula tienen que ver en la mayoría de ocasiones con la existencia de un clima competitivo (competencia que, como constata la LOMCE, está presente en nuestra vida diaria y a la que cada vez con mayor crudeza tendrán que enfrentarse nuestros jóvenes), lo que origina tratar a los demás como rivales conforme se superan las distintas etapas educativas. Lo cual, a su vez, hace aflorar: la existencia en multitud de circunstancias de un ambiente intolerante que conduce a la hostilidad y a la desconfianza entre los propios alumnos; una comunicación equivocada, por resultar ineficaz o faltar simplemente; una expresión inadecuada de los sentimientos y las emociones, difícil en edades como los últimos años de educación primaria y ya en la secundaria, lo que puede derivar en malentendidos y en agresividad con los compañeros en el peor de los casos, la falta de capacidad para saber enfrentarse a los problemas o el abuso de poder que en ocasiones se produce por parte del profesor respecto a los alumnos cuando no se les respeta como tales.

Para hacer frente a la variedad de situaciones de conflicto que surgen en el aula, los educadores en valores proponen técnicas como la *cooperación*, que implica trabajar conjuntamente para conseguir un mismo fin, lo que favorece la tolerancia, la aprobación y el respeto hacia los compañeros que son distintos, por raza, cultura, capacidad física o condiciones socioeconómicas, favorece las relaciones y la cohesión como grupo, las habilidades sociales y potencia el concepto de uno mismo y de la autoestima de quien la practica; la *comunicación*, que supone saber emitir un mensaje adecuadamente, de modo que el receptor comprenda lo que queremos transmitir, así como escuchar y entender a su vez los mensajes que nos hagan llegar otras personas, comprender las características del contexto donde se produce esa comunicación para mejorar el entendimiento por ambas partes, saber mantener unos canales o medios óptimos, y favorecer las redes de participación para que todo el mundo tenga posibilidad de opinar y aportar ideas; la *tolerancia*, como punto de partida de todo lo antedicho, como actitud previa en sí; y *una actitud colaboradora*, en relación a la inicial cooperación indicada, como medios

óptimos y adecuados para resolver los conflictos, que exigen, eso sí, voluntad por ambas partes implicadas en el conflicto.

Siguiendo a María Munné Tomás, se pueden definir cinco sistemas de resolución de conflictos:

- La *negociación*: en este proceso, las partes dialogan y deciden sobre el proceso y sobre el resultado, sin necesidad de intervenir un tercero.

- El *arbitraje*: en éste, las partes implicadas pueden opinar sobre el proceso pero la decisión final la adopta un tercero (el árbitro), siendo el proceso voluntario y privado, en el que las reglas las establecen las partes, y es menos formal que el juicio que veremos en último término.

- La *conciliación*: se puede aplicar en un proceso judicial y consiste en que el propio juez permita confrontar los puntos de vista de las partes y éstas consigan de este modo llegar a un acuerdo que será aceptado por todas las partes. También es un proceso voluntario y privado.

- La *mediación*: resulta ser el proceso más utilizado en el ámbito escolar, si bien cada conflicto es diferente y el proceso de resolución también resulta serlo. No obstante, pueden señalarse como comunes las siguientes fases:

a) establecer las bases de la mediación, lo que supone que el mediador recabe la información de las partes implicadas e identifique a los participantes del conflicto, dejando claro que las bases de la mediación son la colaboración y la comunicación, siendo necesaria la participación activa de los intervinientes;

b) conversar sobre lo ocurrido, que se iniciará mediante una serie de preguntas por el mediador y que terminará en una situación desordenada y conflictiva en sí donde se mezclarán multitud de datos;

c) construir una agenda, señalando los puntos claves de conflicto para tomar distancia sobre ellos y poder analizarlos objetivamente y con distancia;

d) buscar diferentes opciones de acuerdo en las que el mediador deberá potenciar la habilidad de los participantes.

La propuesta final se fijará por escrito, para que los participantes del conflicto la puedan analizar con detenimiento y la firmen finalmente si están convencidos de ella. Será necesario un seguimiento posterior para ver si funciona o no.

En cuanto a las características del mediador, cabe decir que podrá ser alguien externo al centro educativo, un miembro de la propia comunidad

educativa o un alumno, con alta capacidad de comunicación, verbal y no verbal, y de negociación, para desempeñar correctamente su función. Deberá guiarse en todo momento por un diálogo respetuoso con ambas partes y junto a ellos analizará las distintas soluciones al conflicto planteado. La actitud que asuma el mediador resultará clave para lograr cambios y nuevos aprendizajes en las partes implicadas, sobre todo en los más jóvenes. De ahí la importancia de elegir bien. En el caso de ser un profesor el que medie, deberá abandonarse toda postura que implique uso de su supremacía, debiendo guiar a los alumnos sin imponerles por su propia posición, haciendo uso de habilidades como las mencionadas: escucha atenta, observación, empatía, comprensión, comunicación, colaboración, respeto, paciencia, seguridad, etc. Además, tratándose de un profesor, en su condición de mediador no sólo se valorará su comportamiento como justo o injusto sino que servirá de modelo a seguir para el resto del alumnado, por lo que es mucho lo que se juega.

Por otro lado, y en relación con la importancia que ello tiene a la hora de ocasionar conflictos, deberá valorarse la corrección de las normas que rijan la vida del centro escolar, el reglamento que establece las pautas de conducta. Hay que tomar en consideración a todos los miembros de la comunidad educativa afectada, por lo que para que sean justas y eficaces deben respetar los derechos y deberes de sus participantes y basarse en unos principios y valores comunes, de modo que los alumnos se sentirán mayormente involucrados si se sienten partícipes en su elaboración, y sin duda se conseguirán mejores resultados en su aplicación.

A la hora de prevenir y solucionar conflictos es necesario evaluar el clima del aula, pues es lógico pensar que en un sitio donde se puede sentir apoyo, entendimiento y respeto es más fácil desarrollar la confianza, la comunicación que en otro donde no. Para lograr este clima óptimo será decisiva la actitud de los docentes, que contagiarán su positividad o negatividad según la que adopten. Si éste se muestra transparente y honesto consigo mismo y con los demás, si muestra confianza, ayuda y atención y a la vez confía en sus propios alumnos, si muestra tacto para actuar con equilibrio y firmeza a un tiempo, con seriedad pero con simpatía, con distancia y con proximidad a un tiempo, si es paciente, tolerante y constante en la escucha de las necesidades ajenas, si es responsable con sus actos y acepta sus consecuencias, y respeta las ajenas

sin hacerse cargo de ellas pero sí ayudando a diseñar nuevos objetivos o exigencias que ayuden al otro a superar las faltas propias, si es flexible en el sentido de saber adaptarse a cada situación, y fomenta la armonía entre las distintas situaciones y personas buscando una buena proporción y equilibrio entre toda la variedad del aula, todo ello ayudará a crear un clima óptimo de respeto, comunicación y confianza en el aula, mejorando la relación entre los docentes y los alumnos y entre estos mismos, de modo que las actitudes que vean en los adultos serán las que aquéllos copien en su actuación en adelante en todos los órdenes de su vida, dentro y fuera del aula; de ahí la ineludible e importantísima tarea de los docentes en la formación en valores de nuestros jóvenes, y sobre todo de su ejemplo.

- El *juicio*: como último intento de solucionar el conflicto y ante la inoperancia de los demás procesos, aparece el juicio al que se deben someter las partes, ya no de forma voluntaria sino obligatoria. Es el juez el que adopta la decisión basándose en pruebas y argumentos, en un proceso público, formal y que se atiene a las reglas previamente establecidas.

Es aquí donde entra en funcionamiento y despliega todo su efecto lo contenido en el art. 24 CE con relación al derecho a la tutela judicial efectiva como traducción del valor justicia que sirve de título a este capítulo.

En general, y como recuerda el saber popular, siempre es preferible un mal acuerdo a un buen juicio. No obstante, sirven de excepción los casos en que un acuerdo vaya en contra de la dignidad humana y que sean aceptados por la parte más débil (por miedo, etc.). No deben ser admisibles. Así lo dispone el CEDH, que por ejemplo permite al TEDH que no acepte un acuerdo entre la víctima y el Estado si entiende que el acuerdo no se ve guiado por el respeto de los derechos humanos, porque la víctima ha sido presionada por las autoridades del país, etc.

Una vez fracasa el diálogo, el propio proceso judicial (cuyas garantías se aplicarían también a procesos sancionadores, disciplinarios en la escuela) se ve guiado por estas garantías o subderechos que están en el propio art. 24.2 CE, es decir: juez ordinario predeterminado por la ley, defensa y asistencia de letrado, información sobre la acusación formulada, proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, utilización de los medios

pertinentes para la defensa, no declarar contra sí mismos, no confesarse culpables, y la propia presunción de inocencia.

Tanto el diseño de la *Educación para la ciudadanía*³²³, como la *Educación ético-cívica*³²⁴ implantadas por la LOE, propiciaban la adquisición de

³²³ Ya se indicó en el capítulo III el contenido de las asignaturas, no obstante lo reproducimos aquí por ser nuevamente de interés. La asignatura de *Educación para la ciudadanía* se estructuraba en cinco bloques:

Bloque 1.- Figuran los contenidos comunes encaminados a desarrollar habilidades relacionadas con la participación y la reflexión como punto de partida, el entrenamiento en el ejercicio del diálogo y el debate constructivo, que se muestre respetuoso con la diversidad del otro, en sus opciones personales y culturales.

Bloque 2.- Relaciones interpersonales y participación: partiendo, en lo personal, de la dignidad humana y la igualdad de derechos individuales, el reconocimiento de las desigualdades y la no discriminación por ellas y el fomento de la solidaridad. En lo social se abordan aspectos relativos a la participación y representación en el centro escolar y en actividades sociales en general.

Bloque 3.-Deberes y derechos ciudadanos, que viene a profundizar en un contenido ya trabajado en el tercer ciclo de la educación primaria, proponiendo no sólo el conocimiento de los textos internacionales donde se recogen los meritados derechos sino la identificación de situaciones de violación de los mismos y la actuación que corresponde, en esos casos, a los órganos que tienen asignada la función de su defensa, los distintos tribunales.

Bloque 4.- Las sociedades democráticas en el siglo XXI, que aproxima al alumnado al funcionamiento del Estado y al sistema político español en concreto, estudiando los distintos servicios públicos, atendiendo a la responsabilidad de las administraciones en su prestación y mejora, y a los deberes que conlleva para el ciudadano, en cuanto a su respeto y buen uso.

Bloque 5.- Ciudadanía en el mundo global: aborda aspectos de la sociedad actual como la desigualdad en sus distintas manifestaciones, el proceso de globalización e interdependencia, los principales conflictos del mundo actual y el papel de los organismos internacionales en su prevención y resolución.

³²⁴ La asignatura de *Educación ético-cívica* se organizaba en seis bloques, a saber:

Bloque 1.- Incluye los contenidos comunes a todos los temas enfocados, como son el saber razonar y argumentar, reconocer los propios sentimientos o saber evaluar críticamente las informaciones presentadas por los medios de comunicación. Igualmente se contemplan contenidos enfocados al desarrollo de actitudes básicas para la convivencia como pueden ser la tolerancia, el diálogo y la actitud a favor de la paz y la solidaridad.

Bloque 2.- Identidad y alteridad: hace referencia a la educación afectivo-emocional, con especial atención a la relación entre inteligencia, sentimientos y emociones.

Bloque 3.- Teorías éticas, los derechos humanos: se centra en la configuración de éstos como referente ético universal, en la comprensión de los fundamentos morales de la convivencia, identificando los distintos elementos comunes que desde las diferentes teorías éticas se aportan para la construcción de una ética común, como base de la convivencia social.

Bloque 4.- Ética y política, la democracia: aborda el análisis de los fundamentos éticos y jurídicos de nuestro sistema democrático, desde una perspectiva más universal y abstracta que en cursos anteriores, por la preparación y la madurez ya presupuesta a los alumnos de esta edad.

habilidades para vivir en sociedad en el sentido descrito en el ejemplo de la resolución de conflictos que hemos abordado y que sirve de instrumento y forma de abordar cualquier otro, como paso previo, y con el objetivo último de contribuir a la consolidación de una sociedad civil justa, igualitaria, armónica y respetuosa que exprese las máximas virtudes de cada uno de sus integrantes. Porque la búsqueda de la justicia no se limita a los tribunales y a las autoridades; antes bien, debe ser la misión de todos nosotros en la vida diaria como sociedad civil.

Bloque 5.- Problemas sociales del mundo actual: se centra en la valoración ética de problemas como la discriminación de distintos colectivos, el análisis de la globalización, el concepto de ciudadanía global, el desarrollo humano sostenible, o lo relativo a la cooperación y el desarrollo de una cultura de paz.

Bloque 6.- La igualdad entre hombres y mujeres: superando los contenidos de cursos pasados se centra éste en un bloque con entidad propia que haga posible la reflexión en profundidad sobre la igualdad, la libertad y las causas de discriminación de las mujeres y las alternativas a tales situaciones.

CAPÍTULO OCTAVO. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y EL VALOR "PLURALISMO POLÍTICO" COMO VERTIENTE SOCIAL O COMUNITARIA DEL VALOR LIBERTAD.

I. El pluralismo político como expresión emblemática de consolidación de nuestro ordenamiento constitucional y de una sociedad plural.

1. Aspectos preliminares.

Si el origen del constitucionalismo tiene lugar en el seno de una sociedad culturalmente homogénea, ¿qué podemos pensar que ocurre en una sociedad cuando esa homogeneidad cultural se resiente? El pluralismo creciente de las sociedades occidentales actuales plantea algunos problemas en el ámbito jurídico-constitucional, pues ante esa falta de elementos de cohesión en un mismo pensamiento, ¿cómo evitar que se desmorone?

La ciencia del Derecho Constitucional debe responder de qué manera una Constitución favorece la integración social de la comunidad a que se refiere mediante la regulación normativa que establezca, respetando los derechos fundamentales, asignando fines al Estado, estableciendo distintas soluciones a los problemas de convivencia y respetando en definitiva el pluralismo creciente de las sociedades.

En este sentido, Alexy considera que la Constitución es un orden fundamental cualitativo, en el cual se deciden “asuntos fundamentales para la comunidad”³²⁵, aunque no todos ellos estén decididos para siempre; más bien define ese orden como orden marco: “esto es posible si, en primer lugar, la Constitución ordena y prohíbe algunas cosas, es decir, establece un marco; si,

³²⁵ Alexy, R., "Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 62, 2002, p. 22.

en segundo lugar, confía otras cosas a la discrecionalidad de los poderes públicos, o sea, deja abiertos márgenes de acción; y, en tercer lugar, si mediante sus mandatos y prohibiciones decide aquellas cuestiones fundamentales para la sociedad que pueden y deben ser decididas por una Constitución”³²⁶.

Así, el Estado constitucional se asienta sobre parámetros socioculturales, con una relativa homogeneidad de la sociedad, que permite que se mantenga en las conciencias de los ciudadanos el consenso fundamental sobre determinadas cuestiones que no cabe someter a votación y que permanece vigente más allá de los cambios sociales experimentados.

En este orden de cosas, la respuesta de los Estados ha sido una paulatina intervención en el ámbito cultural y educativo, de modo que se asegure la persistencia y el desarrollo de ese consenso social, más allá de los cambios sufridos inevitablemente por la evolución de la propia sociedad, sin que ello esté exento de peligros. Estos peligros se manifiestan por su contradicción: de un lado, que se trate de una cultura sin verdadero arraigo social y que no responda a la realidad; de otro, que se convierta en una educación adoctrinadora por parte del Estado que no respete los derechos de los ciudadanos y en concreto de los padres a elegir la educación moral y religiosa de sus hijos, como garantiza el art. 27.3 CE³²⁷.

³²⁶ *Ibidem*, p. 23

³²⁷ Martín Cortés, I., *Una propuesta para la enseñanza de la ciudadanía democrática en España*, Madrid, Fundación Alternativas, 2006, pp. 6-7: “*Resulta útil distinguir entre las funciones compartidas y las funciones exclusivas de la escuela. La educación para la ciudadanía democrática es claramente una función compartida por la sociedad en su conjunto. En esta tarea, el sistema educativo juega un papel crucial, pero también los padres, los medios de comunicación, las autoridades políticas y los partidos políticos*”. En cualquier caso, pensamos, es difícil imaginar una formación educativa que no incluya una forma de ver la vida, y es perfectamente posible, más aún, necesario, que la enseñanza institucional instruya en los valores morales compartidos, no para agotar con ello el pluralismo moral sino todo lo contrario, para permitir que éste exista en un margen de convivencia, para que se sea tolerante con el que piensa distinto a nosotros. Podría ejemplificarse con dos casos: Los testigos de Jehová tienen derecho a explicar a sus hijos que las transfusiones de sangre son pecado mientras que la escuela pública debe enseñar que son una práctica médica para salvar vidas y que muchas personas escrupulosamente éticas no se sienten mancilladas por someterse a ellas. Los padres de cierta ortodoxia pueden enseñar a sus hijos que la homosexualidad es una perversión y que no hay otra familia que la heterosexual, pero la escuela deberá informar alternativamente que tal “perversión” es perfectamente legal y una opción moral asumible por muchos, con la que deben acostumbrarse a convivir sin hostilidad incluso quienes peor la aceptan. Los ejemplos son de Savater, F., *Ética para Amador*, Barcelona, Ariel, 2006. Los alumnos deben saber, en definitiva, que una cosa son los pecados y otra los delitos: los primeros pertenecen a la conciencia de cada cual; los segundos, de las leyes que compartimos.

Ciertamente, una de las cuestiones más difíciles en el terreno educativo es la propia configuración de los derechos de todos los intervinientes, Estado, padres, alumnos y distintos grupos sociales, en una sociedad plural como la actual. En la paleta de derechos educativos que dibuja un Estado constitucional radica el “modelo de sociedad”³²⁸ por el que opta, al incidir en “los mecanismos básicos de transmisión del conocimiento y de los valores”³²⁹ de una comunidad determinada. Si el Estado mantiene el monopolio sobre la educación y toda la actividad normativa sobre la misma, puede pervivir el consenso social vigente, que será actualizado y transmitido a través de esa legislación. Bajo tal ángulo, cómo hacer compatible la defensa del consenso cultural y social ya existente con el pluralismo cada vez más exigente, se convierte en uno de los principales retos en materia educativa de la Ciencia Constitucional en nuestras sociedades occidentales. Se trata, en definitiva, de armonizar libertad y sociedad plural en una misión tan sensible y trascendente para la salud del propio Estado como es la educación de sus futuros ciudadanos.

2. El fenómeno del pluralismo. El pluralismo político. La pluralidad de pluralismos en la Constitución española.

Como sabemos, el art. 1.1 CE incluye el pluralismo político entre los valores superiores del ordenamiento jurídico, junto a la justicia, la libertad y la igualdad. Desde el propio debate constituyente, algunos autores plantearon que el mismo no era tanto un valor, o no sólo, sino una situación de hecho, una situación de facto. El profesor Torres del Moral ya ha destacado que el pluralismo constituye “uno de los conceptos más complejos, polémicos y susceptibles de interpretaciones contrapuestas en el lenguaje político contemporáneo”³³⁰, la constatación en definitiva de que en la sociedad no nos encontramos con individuos aislados, sino que entre el Estado y el individuo

³²⁸ Díez-Picazo, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2003, p. 411.

³²⁹ *Ibidem*, p. 417

³³⁰ Torres del Moral, A. *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991 (3ª ed. 2010), p. 93.

media una gran cantidad de grupos, asociaciones y comunidades en los que el propio individuo se inserta³³¹.

El carácter plural de las sociedades occidentales de nuestros días pone de manifiesto que este carácter no influye sólo en el Derecho Constitucional en cuanto a la variedad de concepciones del hombre, del hombre y de la propia sociedad, sino que ese pluralismo social es además un pluralismo ético que se traduce en el postulado básico de que el Estado debe ser neutro en todas las cuestiones valorativas, de modo que permitan, en su amplitud, la identificación de los ciudadanos con el Estado más allá de las convicciones particulares de los mismos, y el sometimiento de éstos a unas mismas leyes en lo político y en lo social. En el origen del Estado de Derecho se predica este axioma: la actividad de los poderes públicos debe estar guiada por esa neutralidad ideológica³³².

Cómo articular jurídicamente el respeto a la pluralidad como supuesto de hecho con la necesidad de cierta homogeneidad en torno a lo que no cabe votar, por ser incuestionable, porque ello alteraría los presupuestos sobre los que descansa la propia democracia y el bien común que el Estado debe garantizar, es, en nuestra opinión, ardua tarea, a la que de forma constante y sin descanso, se enfrenta el Derecho Constitucional. En la diatriba de hacer compatibles ambas exigencias, el consenso y la pluralidad existentes, se impone la necesidad de cierta homogeneidad en el orden social, pues de otro modo la convivencia devendría realmente difícil. Esto implica que el propio orden estatal, y consiguientemente su ordenación normativa constitucional, exige unos parámetros culturales comunes³³³. En la misma línea, señala Rubio

³³¹ El art. 9.2 CE encomienda a los poderes públicos la tarea de conseguir que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas no sólo en el ámbito de los individuos sino también "de los grupos en que se integra".

³³² Fernández de la Cigoña, C., "La aparición del Estado de Derecho. Su filosofía jurídica y política", en la obra colectiva *El Estado de Derecho en la España de hoy*, que recoge las ponencias de un Seminario sobre esta cuestión de la Sección de Filosofía del Derecho de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Actas, Madrid, 1996.

³³³ Ruíz Miguel, C., "El constitucionalismo cultural", *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 9, julio-diciembre 2003, p. 213 y ss.

Llorente, “un Estado sólo existe cuando se asienta sobre una comunidad humana”³³⁴, que necesita de una cultura compartida.

Armonizar esa actualización de la vida social sometida a continuo cambio es el reto del legislador. Al exigirse la neutralidad del Estado, al menos en lo relativo a cuestiones morales o de creencias, y ser la evolución de la sociedad la que va marcando la cultura de la propia comunidad política afectada, surgen inevitables conflictos cuando se trata de regular una cuestión donde la fractura ideológica de la sociedad tiene suficiente peso y plantea diversas opciones, como tendremos ocasión de ver en el intento de transmitir los valores constitucionales en la asignatura de EpC y afines, pues el planteamiento de las distintas cuestiones no es en absoluto pacífica. Como acertadamente concluye Pablo Nuevo, “a mi entender, desde el punto de vista jurídico-constitucional, el problema que se plantea no es tanto el de cómo propugnar o fomentar ese pluralismo, sino del de cómo respetar a todos los grupos (plurales) de la sociedad, y al mismo tiempo, garantizar la unidad de la voluntad política del Estado”³³⁵. En esta tarea, “el legislador tiene que hacer frente a las exigencias de la realidad, que cambia con el tiempo, y además según los principios políticos que le animan. En una sociedad plural, son plurales los modos de regular las condiciones de ejercicio de cada derecho, pues hay diversas maneras de realizar la tarea de ajusticiamiento social de las posiciones iusfundamentales³³⁶”.

¿A qué tipo de pluralismo se refiere la Constitución? ¿Uno o diversos pluralismos? La variedad. La pluralidad de pluralismos.

Si el punto de partida constitucional con relación al pluralismo lo encontramos en el referido art. 1.1 CE, donde lo recoge como valor superior del ordenamiento jurídico, y si, a su vez, el art. 6 CE señala que “los partidos políticos expresan el pluralismo político”, siendo “instrumento fundamental para la participación política”, parece lógico pensar que en el marco constitucional el valor pluralismo, y en su vinculación al Estado democrático, implicaría básicamente la necesidad de que la voluntad del propio Estado se forjara como

³³⁴ Areilza, J.M., "Entrevista a Francisco Rubio Llorente", *Revista de Occidente*, nº 211, 1998, p. 75.

³³⁵ Nuevo López, P., *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, UNED editorial/Netbiblo, 2009, p. 22.

³³⁶ *Ibidem*, p. 23.

resultado de elecciones democráticas donde se contuvieran todas las opciones ideológicas políticas disponibles, esto es, pluralismo político.

Sin embargo, la Constitución se refiere al pluralismo en otras muy amplias vertientes, no limitándose al ámbito político respecto del que en primer término se refiere en su articulado. El significado en la Constitución es mucho mayor, y así han tenido ocasión de recogerlo distintos autores que han procedido a su análisis desde el plano doctrinal.

El profesor Torres del Moral³³⁷ distingue entre “pluralismo político en sentido estricto” y “pluralismo social”. El primero sería el que ya se ha comentado como punto de partida del texto constitucional, el que parte del art. 6 CE en relación con el art. 1.1 CE, así como con respecto a los grupos parlamentarios de los que hablan los arts. 78 y 99 CE. En el pluralismo social tienen cabida el “pluralismo lingüístico” (art. 3 CE, al hacer referencia a “las demás lenguas españolas...” y a “la riqueza de las modalidades lingüísticas de España...”), el “pluralismo sindical y de asociaciones empresariales” (arts. 7 y 28 CE), “pluralismo de colegios y organizaciones profesionales” (arts. 36 y 52) y “pluralismo jurídico o normativo”, derivado de la existencia de diversos ordenamientos territoriales -estatal y autonómico-, y aún más, de Derecho foral y común, incluso los que emanan de ciertos entes públicos y privados como las Universidades o los colegios profesionales, o los convenios colectivos dotados de fuerza vinculante. Por su especial peso, destaca el “pluralismo autonómico”, consecuencia del reconocimiento por parte del art. 2 CE de la autonomía de nacionalidades y regiones para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE), del que deriva a su vez el “pluralismo simbólico”, y el “pluralismo religioso, ideológico y de creencias” (art. 16 CE) fácilmente identificable en contenido y de especial trascendencia en la materia que nos ocupa.

Con estos mimbres, la principal manifestación del pluralismo en el ordenamiento constitucional a ojos de Torres del Moral lo constituye el derecho de asociación, pues permite a los distintos grupos presentes en la sociedad

³³⁷ Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Tomo I: *Sistemas de fuentes. Sistema de derechos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004 (6ª ed. de 2010), p. 82.

alcanzar un fin común. Por parte del profesor Lucas Verdú³³⁸ se distinguen cuatro vertientes del pluralismo: *Vertiente autonómica*, en el art. 2 CE: “La Constitución (...) reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (...)”; *vertiente lingüística*, en los apartados 2 (“Las demás lenguas españolas...”) y 3 (“La riqueza de las modalidades lingüísticas de España...”) del art. 3 CE; *vertiente simbólica*, en el apartado 2 del art. 4 CE: “Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas (...)”; y *vertiente político-social*, en los arts. 6 (partidos políticos) y 7 (sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales).

Por su parte, Puy Muñoz³³⁹ habla de un *pluralismo total*, en el sentido de que la Constitución recoge además del pluralismo político en sentido estricto, también otros como el social, lingüístico, moral, valorativo, simbólico, jurídico, técnico, organizativo, institucional, asociativo, religioso y cultural. Las distintas manifestaciones del pluralismo pueden ser forzosas, por la propia índole de las cosas, como en el caso de la pluralidad de municipios, o manifestaciones más bien libres, que tienen su origen en la propia elección del Constituyente, como sería el caso del pluralismo religioso, el territorial, etc.

El amplio contenido del pluralismo en la Constitución está entonces fuera de toda duda y son múltiples sus vertientes y variantes. No obstante ello, y en el plano de la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional, parece haber querido concretar sus variadas manifestaciones en cuatro campos. El primero, con relación a una técnica objetiva para solucionar los problemas que surgen en la composición de órganos colegiados, en el sentido de que deben reflejar la

³³⁸ Lucas Verdú, P., "Comentario al artículo 1", en Alzaga Villaamil, O. (Dir.), *Comentario a las Leyes Políticas*, Madrid, Edersa, 1983, pp. 65 y 66.

³³⁹ Puy Muñoz, F., "El pluralismo en la Constitución de 1978 y el art. 1.1 ", *Jornadas de Estudio sobre el Título preliminar de la Constitución*, Vol. 1, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1988, pp. 367 y ss.

pluralidad de la sociedad en que se mueven³⁴⁰. El segundo, para destacar la importancia de los partidos políticos en el régimen democrático de nuestro país, como piezas básicas del funcionamiento del Estado social y democrático de derecho³⁴¹. En tercer lugar, el Tribunal ha puesto el valor del pluralismo en relación con las libertades individuales y el papel desempeñado por los medios de comunicación en torno al derecho a la información y a la libertad de expresión³⁴². Y, por último, ha utilizado el pluralismo para dotar de capacidad de acción al legislador en materia de derechos fundamentales, en el sentido de ser posibles distintas configuraciones o determinaciones en función de las diversas y legítimas opciones políticas, gozando aquél de libertad para legislar con el único límite del respeto a la Constitución y a las reglas del juego democráticas³⁴³.

Es en este contexto de la regulación de los derechos fundamentales y su contenido esencial en donde el legislador constituyente, consciente e irremediablemente inmerso en el pluralismo ético y valorativo de la sociedad que está llamado a ordenar en cuestión de derechos, asume su tarea no tanto de designar un proyecto de vida en común, como de establecer más bien las

³⁴⁰ Puede verse la STC 32/1985, de 6 de marzo, donde el Tribunal entiende que "es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía".

³⁴¹ Así, en la STC 85/1986, de 25 de junio, el Tribunal manifestó que "la colocación sistemática de este precepto (del art. 6 CE) expresa la importancia que se reconoce a los partidos dentro del sistema constitucional, y la protección de su existencia y sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como *base esencial para la actuación del pluralismo político*".

³⁴² STC 12/1982, de 31 de marzo, en que el Tribunal habló del "reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático".

³⁴³ La STC 6/1984 establecía en su FJ 5 que "el pluralismo político, que es uno de los valores superiores del ordenamiento (artículo 1 de la Constitución), permite plantear en el marco de la Constitución diversas soluciones legales".

condiciones que posibiliten esa vida en común, determinando unos mínimos en ese sentido, esto es: el contenido esencial irrenunciable y por el que se define en esencia cada derecho o valor, pero en modo alguno cerrando la posibilidad de su expansión o vertebración desde distinta óptica jurídica con soporte en el ya reiterado pluralismo social, que permite y justifica la acción de los diversos grupos sociales en su contribución para alimentar moralmente al propio Estado.

Según explica Pablo Nuevo, "...las Constituciones actuales deben incorporar valores y principios (como hace la Constitución española de 1978, en sus artículos 1.1 y 9), pues estas categorías permiten a la Norma Fundamental realizar la tarea de unidad e integración con respeto al pluralismo. La Constitución dota de unidad al ordenamiento, en la medida en que en la Norma Fundamental se incorporan los valores y principios sobre los que hay un importante consenso social (pluralismo limitado que evita la disgregación y la anarquía)"³⁴⁴.

Ello está en consonancia con la opinión de Díez-Picazo, que reconoce cierta vaguedad en la determinación de las normas que reconocen los derechos fundamentales, vaguedad que permite en último término la adaptación de los mismos a los cambios históricos haciendo posible la integración de la pluralidad de concepciones sobre los valores sociales y la sociedad plural en la que nos encontramos inmersos. Es decir, dado que "los derechos fundamentales protegen valores o bienes jurídicos sobre cuyo significado no siempre existe un consenso generalizado"³⁴⁵, las normas que los recogen precisan de cierta vaguedad para que tanto el legislador como el intérprete que se enfrente a ellos, pueda proteger en la mayor medida posible el valor de cada derecho a que se refiere, sin olvidar el contexto social, político y moral en que se hace presente.

³⁴⁴ Nuevo López, P., *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, *op.cit.*, p. 27.

³⁴⁵ Díez-Picazo, L. M. *Sistema de derechos fundamentales*, *op.cit.*, p. 42. Y en el mismo sentido, Alexy, R., *op.cit.*, pp. 22 y 23.

II. El pluralismo educativo como base necesaria de una sociedad democrática.

1. La difícil conciliación entre neutralidad ideológica y obligación de transmisión plural de valores constitucionales.

Llegados a este punto, nos encontramos ante la necesidad de armonizar y posibilitar las distintas opciones que tienen cabida en el contenido del art. 27 CE en orden, sobre todo, a hacer factible la finalidad que atribuye a la educación el referido precepto en su apartado segundo: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”, lo que a su vez constituye uno de los fundamentos del orden político y de la paz social a tenor del art. 10.1 CE, permitiendo, a partir de lo vivido por el niño en el seno familiar, enraizar “el pensamiento y la conducta”³⁴⁶, pues todo individuo se ve configurado, en gran medida, por la educación recibida.

Según el Tribunal Constitucional, la actividad de los entes públicos, especialmente y por lo que nos interesa, en el ámbito educativo, deberá estar guiada por la neutralidad ideológica. Si a eso sumamos que es prácticamente imposible plantear la educación al margen de la transmisión de contenidos de índole valorativa (pues todo proceso educativo, sea por el contenido o por los métodos utilizados, va acompañada inescindiblemente de la transmisión de un modelo de persona y sociedad), ello, decimos nos lleva a la conclusión de que es extremadamente difícil mantener esa neutralidad que se impone previamente. De ahí que, ante la proscripción de todo comportamiento que conlleve adoctrinamiento por parte del Estado, en salvaguarda de la mencionada neutralidad, se haga imperativa la contemplación de un marco de pluralismo en los modelos educativos posibles en nuestro marco jurídico, de

³⁴⁶ Véase Martínez López-Muñiz, J. L., “La educación en la Constitución Española. Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza”, *Persona y Derecho*, vol. 6 (monográfico sobre libertad de enseñanza y educación), 1979.

modo que los padres, y en su caso los alumnos en la medida que les está reconocida, puedan elegir de acuerdo con sus convicciones, para dar también debido cumplimiento al reconocimiento del derecho que a los primeros les asiste en virtud del apartado tercero, 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.

Sobre la intencionalidad que todo proceso educativo contiene en orden a ofrecer al menor “modelos de conducta que constituyan referencias concretas - y por tanto personales- para el uso de su libertad”³⁴⁷, de modo que le sirvan de referencia, no cabe ninguna duda. De ahí que algunos autores afirmen que “los centros educativos son agencias de socialización que inculcan al educando una determinada concepción de la vida y un sistema de valores concreto”³⁴⁸. Si partimos de la libertad de la persona y de su apertura al mundo, resulta fácilmente comprensible que el proceso educativo de la misma en su niñez no puede limitarse a la transmisión de conocimientos, sino que ella conlleva una dimensión cultural y moral, aprendemos lo que nos enseñan, no sólo respecto a contenidos sino respecto, y fundamentalmente, a comportamientos, formas de actuar, y juicios de valor en su máxima extensión.

Como acertadamente señalan De Esteban y López Guerra, “la educación aparece como un mecanismo de preparación de los ciudadanos para la convivencia dentro del orden político, además de como un medio para la extensión y transmisión de los valores democráticos”³⁴⁹. Los modelos de conducta aprendidos son universales, en la medida que se enmarcan en las exigencias comunes a toda persona, pero también particulares, pues el marco de referencia lo constituye una concreta identidad cultural del lugar y momento en que se imparte, haciendo posibles ambos aspectos en su mejor combinación, un verdadero proceso de integración social. Pero, como decimos, tan alto y complejo fin no puede conseguirse de forma pacífica cuando se trata de aunar, de un lado una determinada identidad cultural, respecto a la que siempre habrá voces disonantes en cuanto a su verdadera idiosincrasia, en

³⁴⁷ Barrio Maestre, J.M., "Libertad trascendental y educación. Sobre el modelo en educación", *Anuario Filosófico*, nº 27, 1994, p. 527.

³⁴⁸ De Esteban, J., y López Guerra, L., *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor Universitaria, vol. 1, 1980, p. 196.

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 332.

función de sus intérpretes, y, de otro, la neutralidad impuesta a los poderes públicos en la transmisión de la misma³⁵⁰.

Preferimos hablar de dificultad antes que de imposibilidad, pero sin duda se enfrenta el Estado democrático y de Derecho a uno de sus más complejos retos en la tarea de formar ciudadanos conjugando ambas premisas, sin dejar de poner en tan alta tarea su máximo empeño, pues en ello va el futuro de la propia sociedad. Como ha puesto de manifiesto Richard Garnett, la salud de la sociedad civil depende crucialmente de la formación y desarrollo de personas preocupadas por el bien de la comunidad, de manera que una ciudadanía educada es uno de los factores más importantes para alcanzar la estabilidad en un régimen democrático³⁵¹. De tal suerte, se recuerda la doble incidencia de la educación en la persona que la recibe, individualmente, en el sentido de contribuir a la formación de su propia personalidad, pero también socializadamente, pues facilita su participación activa en la vida social, con espíritu de tolerancia al ser consciente de la pluralidad de otros, semejantes y distintos a la vez a él, de manera que uno de los objetivos mínimos exigibles para todo sistema educativo es el de la formación de ciudadanos³⁵². O como señala Parejo Alfonso, la inclusión del apartado 2 en el art. 27 CE implica que la educación está orientada a "la generación de ciudadanía conforme al orden constitucional"³⁵³.

³⁵⁰ En este sentido puede verse la obra de Sánchez-Cámara, I., "Pluralismo, relativismo y laicidad en educación", en M.A. Sancho Gargallo (Dir.), *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, Madrid, OIDEI Europa/B.O.C.M., 2003, p. 137. En los debates parlamentarios acerca de la educación, el diputado Sr. Gómez de las Rocas denunció la "quimera de la escuela neutra, desideologizada", pues en su opinión "toda concepción parte de una concepción del mundo, de la trascendencia o la intrascendencia del ser humano y de un concepto social que, por supuesto, es harto discutible, según se haga desde una filosofía materialista o desde una filosofía trascendente". Intervención de 23 de mayo de 1978, *Trabajos Parlamentarios de la elaboración de la Constitución*, editados por las Cortes Generales, p. 1145.

³⁵¹ Garnett, R., "The rights questions about school choice: education, religious freedom and the common good", *Cardozo Law Review*, vol. 23, nº 4, 2001-2002, p. 1300.

³⁵² Fernández Farreres, G., "El sistema educativo", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57, 2000, p. 77.

³⁵³ Parejo Alfonso, L., "La autonomía de las Universidades", en *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las Universidades públicas*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2001, p. 294.

En esta línea, la LOCE señalaba en su Exposición de Motivos que la educación es “un instrumento imprescindible para un mejor ejercicio de la libertad individual, para la realización personal, para el logro de cotas más elevadas de progreso social y económico y para conciliar, en fin, el bienestar individual y el bienestar social”. Idea que plasma la LOE en similares términos, al recoger, también en su Exposición de Motivos que “la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas”.

Ahora bien, con semejante planteamiento, ¿cómo conjugar el objeto de la educación concretado por el art. 27.2 CE en el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los valores y principios constitucionales y los derechos fundamentales, con el pluralismo, como valor superior del ordenamiento jurídico y como hecho sociológico en el que nos movemos, así como con la exigencia de neutralidad impuesta al Estado en el propio proceso educativo?

El Tribunal Constitucional hizo algunas consideraciones ya en sus primeros pronunciamientos acerca de la finalidad de la educación, si bien de manera indirecta y en lo que concierne al establecimiento de un ideario en los centros de iniciativa social, al señalar que “el derecho a establecer un ideario no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa. Dentro del marco de los principios constitucionales, del respeto a los derechos fundamentales, del servicio a la verdad, a las exigencias de la ciencia y a las restantes finalidades necesarias de la educación mencionadas, entre otros lugares, en el art. 27.2 de la Constitución y en el art. 13.1 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (STC 5/1981, FJ 8º). Y aún más, al afirmar que, con la educación “se trata de asegurar que los alumnos reciban una formación adecuada para el pleno desarrollo de la personalidad, proporcionándoles el bagaje cultural necesario para el legítimo y pleno ejercicio de la libertad ideológica, comprensiva de todas las opciones que suscita la vida personal y social” (Auto 40/1999, de 22 de febrero).

Aunque el TC se refiera en dicho Auto a las materias alternativas a la de Religión, es extrapolable a la educación en general, y lo que pretende con ello el Alto Tribunal es subrayar una vez más la íntima relación entre educación y

libertad. En tal sentido lo ha indicado también Fernández-Miranda cuando sostiene que la Constitución “no sólo ha querido la educación en libertad, sino también la educación para la libertad”³⁵⁴. O, abundando en ello, Díez-Picazo, quien considera la instrucción un “factor de libertad individual”, ahondando en este vínculo estrecho entre educación y libertad, hasta sostener que “la democracia no puede funcionar correctamente sin ciudadanos mínimamente educados”³⁵⁵, y considerando la referencia constitucional al libre desarrollo de la personalidad como que “cada persona puede y debe trazar por sí misma su propio proyecto vital, sin que el Estado deba interferirse salvo para salvaguardar los derechos similares de los demás”³⁵⁶.

A la STC 5/1981 formuló voto particular el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, para quien el hecho de que la educación tenga por finalidad el pleno desarrollo de la personalidad implica que la educación debe hacerse en libertad, de modo que forme al educando “en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”, lo cual excluye idearios educativos totalitarios o antidemocráticos” (núm. 10 del voto particular). Además, “el pleno y libre desarrollo de la personalidad de éstos (arts. 10.1 y 27.2 de la CE) se obtiene fomentando en ellos un espíritu crítico, que sólo es posible imbuirles si también los profesores hacen uso de él en sus explicaciones” (núm. 16 del voto particular).

Así pues, la mayoría de autores coinciden en que la educación no puede quedar relegada a la mera transmisión de conocimientos, sino que debe ofrecer, cuando menos, pautas de comportamiento conforme a una concepción de la realidad y una determinada jerarquía de valores. A esta formación general del individuo se refiere Ferrer Ortiz al indicar que “la educación tiene en la Constitución un sentido moral”³⁵⁷, o, como indica Fernández-Miranda al poner de manifiesto que cuando la CE asigna a la educación el “pleno desarrollo de la personalidad”, ello no puede considerarse únicamente desde una perspectiva

³⁵⁴ Fernández-Miranda, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución Española*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 50.

³⁵⁵ Díez-Picazo, L.M., *Sistema de derechos fundamentales*, op.cit., p. 417

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 65.

³⁵⁷ Ferrer Ortiz, J., “Responsabilidad ética de la educación”, en Sancho Gargallo, M.A. (Dir.), *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, Madrid, OIDEL Europa/B.O.C.M., 2003.

exclusivamente formal, sino que obliga a tener en cuenta su “dimensión ética y pedagógica que apela a una educación crítica”³⁵⁸. Por su lado, Llamazares considera que la educación tiene por objeto “la formación y maduración de la propia conciencia en la percepción de sí mismo como distinto de los otros y de lo otro, así como de las consecuentes relaciones con ellos y con el mundo”, que lleva a reunir en el proceso educativo la transmisión de conocimientos y de valores morales al tiempo, teniendo presente que “la educación está al servicio de la formación de la conciencia en libertad y para la libertad”³⁵⁹. Prieto de Pedro incide en dicho planteamiento al indicar que si la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad, la “educación-instrucción pública deberá mostrarse como una instrucción cultural general y equilibrada”, que lleva a una enseñanza “cívica”³⁶⁰.

El propio Tribunal Supremo, en STS de 31 de enero de 1997, se suma a estos planteamientos, al señalar en su FJ 3º que “a la finalidad de la educación se le asigna por el Texto Constitucional un contenido que bien merece la calificación de moral, entendida esta noción en un sentido cívico y aconfesional: pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.

Como no podía ser de otro modo, y a pesar de responder a planteamientos ideológicos muy distintos, las distintas leyes que han desarrollado el art. 27 CE han llegado a las mismas conclusiones, o sea, que todo proceso educativo implica transmisión de valores y pautas de comportamiento, al menos como formulación de principio, tal como se refleja en los art. 1.1 y 2 LODE, el art. 1 LOGSE que reproduce el art. 2 LODE, o el art. 2 LOE que no deroga la posterior LOMCE al mantener el mismo precepto en su articulado.

Ahora bien, no se puede perder de vista que en un Estado democrático como el nuestro, el sentir de la propia sociedad es plural, y en garantía de ese

³⁵⁸ Fernández-Miranda, A. *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución Española, op.cit.*, p. 43.

³⁵⁹ Llamazares Fernández, D., *Derecho a la libertad de conciencia*, Madrid, Civitas, vol. II, 1999, pp. 67 y 68.

³⁶⁰ Prieto de Pedro, J., "Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución", *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, UNED, Vol II, 1979, p. 516.

pluralismo está prohibido el adoctrinamiento o la propagada de una determinada ideología en el orden de que se trate, por contraria a la esencia de la educación como hemos visto, persiguiendo e imponiendo una neutralidad que se hace difícilmente practicable en la realidad, en la consideración de que el Estado tiene que mostrarse neutro en cuestiones ideológicas, persiguiendo únicamente la identificación de todos los ciudadanos, cualesquiera que sean sus convicciones, con el Estado³⁶¹. Este viene a ser el fundamento doctrinal del constitucionalismo moderno, vinculado a la idea de democracia en libertad y a la actividad de los entes públicos en materia de enseñanza guiada por esa neutralidad ideológica que resulta exigible desde la propia Norma Fundamental.

El profesor Nuevo es partidario de hablar de “sentido plural” más que de neutralidad, en un marco de respeto a la libertad ideológica, sin que los poderes públicos puedan dirigir ni orientar una determinada enseñanza, y ello porque considera imposible una educación neutral, y al legislador en la obligación de hacer referencias a contenidos valorativos que cuestionan continuamente la pretendida neutralidad, que acaba escondiendo la manipulación. Siguiendo a Salguero³⁶², que entiende que “una enseñanza que pretenda instruir asépticamente es un mero supuesto utópico, además de contradictorio y no deseable, ya que se adopta, de hecho, una posición ideológica”, y a Vidal Prado³⁶³, que considera que “si se trata de transmitir valores neutros, ya se le está dando una orientación ideológica a la enseñanza. Estaríamos ante la relativización de los conceptos”, dado que “la neutralidad parece por tanto imposible de alcanzar en la enseñanza, salvo que por neutralidad se entienda otra cosa: un relativismo absoluto, una especie de “religión civil”, lo cual, si bien es posible, resulta rechazable”, el profesor Nuevo se inclina por pensar que no existe tal neutralidad y que lo que debe hacer el docente en definitiva es respetar la pluralidad de ideologías de los alumnos y

³⁶¹ Lo explica Roca, M. J., "La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación de la jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48, septiembre-diciembre 1996. Roca cita al Tribunal federal alemán: La neutralidad estatal tiene como función "hacer posible que cualquier ciudadano pueda identificarse con su Estado, sólo así el Estado puede ser hogar de todos los ciudadanos", pp. 253 y 254.

³⁶² Salguero, M., *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 209.

³⁶³ Vidal Prado, C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, Madrid, CEPC, 2001, p. 233.

de sus padres. Y, ante esa reiteración de la imposible neutralidad, considera más acertado hablar de pluralismo, un pluralismo en la exposición de las diversas disciplinas que lo admitan, puesto que estamos en el terreno de los valores, de los docentes que las impartan, si bien, volvemos al otro lado, debe garantizarse una mínima coherencia en atención al menor que la recibe. Una vez más, el difícil punto medio.

2. Un ensayo de conciliación plural y militancia democrática a través de la Educación para la Ciudadanía (EpC).

Todo lo precedente entronca con lo ya planteado en los primeros capítulos de este trabajo. Si partimos de la dificultosa y compleja neutralidad en la enseñanza, y a su vez de la obligación de transmitir los valores constitucionales, ¿cómo plantear una asignatura como lo fue en su día la EpC?

El Estado social y democrático de Derecho está impregnado de valores en torno a los cuales se sustenta la convivencia y la ética cívica de sus ciudadanos, y en aras de garantizar la convivencia social y la realización del interés general se precisa que los ciudadanos enriquezcan sus vivencias en los propios valores que la Constitución establece como parámetros de la paz social, valores comunes como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, recogidos en el art. 1.1 CE, la dignidad de la persona, en el art. 10.1 CE, etc.

Aún cuando los centros docentes puedan transmitir estos valores, deben ser ideológicamente neutrales, entendiendo por neutralidad ideológica “la voluntad de abstenerse de transmitir conscientemente la ideología personal o sistema personal de creencias y valores y, con mucha más razón, la renuncia a cualquier tipo de adoctrinamiento ideológico al margen de los valores constitucionalizados”³⁶⁴. Opina Begué Cantón que la propuesta de valores constitucionales en el ámbito educativo, si bien complementa la transmisión de conocimientos que debe responder ante todo a las exigencias del rigor

³⁶⁴ Begué Cantón, G., "Libertad de enseñanza", en *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, XII Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, 1992, p. 1221.

científico, “la educación a la que todos tienen derecho es una educación informada, en todo caso, por el sistema de valores que la Constitución establece, y acorde con el rigor y la objetividad científicos”³⁶⁵.

Blanca Lozano considera que es exigible la fidelidad activa a la Constitución en la transmisión de esos valores, en virtud de la referencia del art. 27.2 CE, siempre con un carácter laico, y ello a pesar de que, según entiende, “el laicismo de la enseñanza pública no está recogido expresamente en la Constitución, pero es consecuencia obligada de la aconfesionalidad del Estado y del principio de libertad religiosa”, entendiendo por laicismo el “igual respeto a todas las creencias”³⁶⁶. Afirma el “deber del Estado de difundir en la enseñanza los valores básicos de la convivencia democrática como límite del principio de neutralidad”, pues “no puede renunciar a difundir mediante la instrucción pública el mínimo de valores éticos y sociales indispensables en la vida social”³⁶⁷.

En la tarea de diseñar esa formación cívica de los alumnos, el Estado tropieza con la dificultad de mantener la neutralidad exigida, consciente de que existe una pluralidad de códigos morales en una sociedad plural como la nuestra, y se ve en la necesidad de extraer de ella “el mínimo común ético obligatorio para todos”, que ha de servir “como parámetro de valoración de los demás valores diferenciales”³⁶⁸. A lo cual se agrega que “la contradicción sólo puede darse en el ámbito de las normas imperativas, no en el de las normas permisivas. Sólo se da contradicción cuando y si la moral pública impone como obligatorias conductas confesionalmente prohibidas o como prohibidas conductas confesionalmente obligatorias”³⁶⁹.

En opinión de Salguero, para quien la neutralidad a que viene obligada la escuela pública es compatible con la transmisión de valores, pues de lo contrario dejaría de existir la educación, “toda enseñanza ha de quedar

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 1225.

³⁶⁶ Lozano, B., *La libertad de cátedra*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 233 y 230

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 234 y 236

³⁶⁸ *Educación para la Ciudadanía*, Madrid, Fundación CIVES/Cátedra de Laicidad y Libertades Públicas Fernando de los Ríos, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, 2005, p. 8.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 9.

impregnada de los valores constitucionales³⁷⁰. Este autor comienza por señalar la importancia que la educación desempeña en el proceso de integración social y el aporte que al mismo hace la “cultura de los derechos fundamentales”, como valores que constituyen el sustrato axiológico de la comunidad y que se manifiestan en los bienes jurídicos protegidos por el contenido de los distintos derechos. En esa línea, afirma que de los derechos fundamentales “se desprende un mínimo moral exigible como postulado primario de cualquier proyecto de vida en común no regulado por el dominio y la imposición³⁷¹. El mismo autor hace una distinción doctrinal muy interesante en cuanto a la neutralidad que pesa sobre los centros docentes públicos, distinguiendo entre neutralidad como abstención, neutralidad como ausencia de adoctrinamiento ideológico, neutralidad como procedimiento y neutralidad como profesionalismo.

Como abstención, la neutralidad se presenta como “dogmatismo de la privación”, de manera que el profesor “evita los temas que implican valores o cuestiones ideológicas y no toma postura con respecto a un problema determinado”, lo que difícilmente puede tener lugar en la praxis docente real.

Con respecto a la neutralidad como ausencia de adoctrinamiento ideológico, la contempla como límite al ejercicio de la libertad de cátedra. Este sería el tipo de neutralidad, según el autor, que se desprende de la STC 5/1981, pues “el Estado ha de renunciar a imponer una doctrina oficial, pero no a impulsar, mediante el sistema educativo, los valores básicos de convivencia en un sistema democrático³⁷².

Esto enlaza con la neutralidad como procedimiento, al existir un “hábito o procedimiento para alcanzar la neutralidad al que se suman aspectos no neutrales en ella: son los principios que constituyen el fondo común admitido por la nación³⁷³”, admitiendo someter la propia posición a la crítica racional. Ello implica, no obstante, en opinión de Pablo Nuevo, “un acuerdo previo en torno algunas cuestiones de orden axiológico, que es precisamente lo que el

³⁷⁰ Salguero, M., "La cultura de los derechos fundamentales como garantía de la democracia", *Derechos y Libertades*, nº 7, 1999, pp. 452 y 454.

³⁷¹ *Ibidem*, p. 446.

³⁷² Salguero, M. "Formas de pluralismo y signos de identidad de los centros docentes de la enseñanza no universitaria", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 61, 2001, pp. 165 y 166.

³⁷³ *Ibidem*, p. 167.

pluralismo radical-entendido como relativismo que niega consistencia real a los valores constitucionales-sostiene³⁷⁴.

Y, respecto a la neutralidad como profesionalismo, implicaría entender que a la educación corresponde comunicar destrezas y habilidades para preparar a alguien en el ejercicio de una profesión, reduccionismo que el autor rechaza. Para Salguero la neutralidad de los centros docentes que es compatible con la exigencia constitucional es sólo la neutralidad como ausencia de adoctrinamiento y la neutralidad procedimental. Se produciría adoctrinamiento cuando la orientación ideológica hecha por el profesor fuera “excluyente, dogmática, coactiva, intimidatoria o manipuladora”³⁷⁵.

En suma, lo que mejor garantiza la educación es la presencia en la sociedad de varios proyectos pedagógicos, respetuosos de la dignidad humana, y conducentes a alcanzar los fines que para la educación básica y obligatoria fija el Estado. Neutralidad ideológica, prohibición del adoctrinamiento y pluralidad de proyectos que hagan posible la libertad de elección de los ciudadanos, y el respeto al derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación moral acorde a sus propias convicciones. De ahí la necesidad del pluralismo educativo en una sociedad democrática, pues su negación atentaría contra la libertad de las personas, que se vería negada si por parte del Estado se impusiera una determinada identidad. En un Estado pluralista las identidades son plurales, por lo que no cabe una sola. El pluralismo educativo es, en definitiva, garantía de una sociedad democrática. A continuación se recogen manifestaciones concretas de ese pluralismo, el social, el político, el ideológico y el lingüístico.

³⁷⁴ Nuevo López, P., *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 71.

³⁷⁵ Salguero, M., "Formas de pluralismo y signos de identidad de los centros docentes de la enseñanza no universitaria", ya cit., p. 174.

III. El pluralismo social en el ámbito educativo.

1. Asociacionismo en la escuela y formas de participación de los padres.

El fenómeno de la participación se encuentra en la base del Estado social y democrático de Derecho que se fundamenta en la indisoluble unión entre el propio Estado y la sociedad, de modo que el principio participativo adquiere un especial valor estructurante en todo el ordenamiento jurídico-constitucional³⁷⁶.

Cuando abordamos el análisis de la participación democrática en las instituciones educativas nos referimos a la posible intervención de todos los sectores afectados por ellas en el establecimiento de las directrices fundamentales de la actividad educativa, tanto en sus grandes líneas de formulación como en los pequeños problemas de funcionamiento diario de los centros docentes.

Como decimos, las ideas de democracia y participación se presentan indisolublemente unidas en nuestra sociedad democrática, donde no cabe hablar simplemente de una democracia representativa, sino que el ciudadano exige cada vez más una efectiva participación y mayor implicación en las diferentes instituciones. En el ámbito educativo, y partiendo de la finalidad que la CE establece para la educación, el libre desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y de los derechos y libertades fundamentales, no cabe sino considerar la participación de los distintos individuos inmersos en el proceso educativo, como un medio³⁷⁷ para alcanzar esos objetivos de carácter educativo, preparando a los jóvenes para incorporarse a una sociedad democrática, votando por ejemplo a sus representantes en los órganos representativos establecidos legalmente –y que

³⁷⁶ Font i Llovet. T., "Algunas funciones de la idea de participación", en *La participación*, Lleida, Anuari de la Facultat de Dret i E.G., 1985, p. 255.

³⁷⁷ En opinión de Vázquez Gómez, R. "La participación en la enseñanza", en *Educación y sociedad pluralista*, Bilbao, Fundación "Oriol-Urquijo"/La editorial Vizcaína, 1980, p. 176, pensar en la participación como un fin en sí misma haría predominar "las actitudes defensivas y recelosas sobre las de diálogo abierto y cordial, lo que puede condenar la participación a ser fuente de enfrentamientos y no de comprensión".

a continuación abordaremos— o en la misma elección del delegado de grupo, como un "entrenamiento" en las reglas del sistema educativo³⁷⁸.

Más allá del art. 9.2 CE que ya consagra la participación en la vida política, social y cultural de todos los ciudadanos, el art. 27.5 CE establece que "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". Así se concretan en el ámbito educativo los valores institucionalizados en el art. 1.1 CE, su proyección en el art. 9.2 CE, la participación en la administración o servicio público del art. 105 CE, y, especialmente del art. 10.1 CE, por cuanto el ejercicio de actividades participativas contribuye al exigido desarrollo de la personalidad y la educación en el respeto a los demás.

La clase es el primer escalón donde poner en práctica los métodos democráticos, de modo que despierte en los alumnos la curiosidad por el sistema político en el que viven, mediante la participación en el funcionamiento y la vida del centro, a través de la promoción de asociaciones. La incorporación de los jóvenes³⁷⁹ a los órganos rectores de la vida del centro contribuirá necesariamente al desarrollo de aptitudes tan valiosas como la autonomía personal, al que coadyuvarán otra serie de actividades como el trabajo en equipo, la asunción de responsabilidad que a cada uno de toca asumir en el conjunto de una organización, la valoración del papel desempeñado por los demás, así como el debate permanente de los problemas pedagógicos como de los derivados de la convivencia diaria en el aula. Todos ellos son aspectos positivos de la participación.

Ahora bien, es menester no olvidar que el análisis de los problemas de personas que pertenecen a distintas categorías y edades estimula la

³⁷⁸ Esta es la expresión escogida en alguna ocasión por los creadores de las campañas publicitarias dirigidas a incentivar la participación en los Consejos escolares, coincidiendo con lo indicado respecto al objetivo perseguido según sus promotores. Al respecto puede verse Cervera Tortosa, M.A., y Gómez Cano, C., "Las elecciones a los Consejos: Iniciativa práctica en la cultura democrática", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 22-23, 1998, pp. 249-250.

³⁷⁹ El art. 48 CE se dedica a la participación de la juventud expresada en términos generales. La UE ha alentado a que se incluya la dimensión de la juventud en las políticas sectoriales de la Unión y de los Estados miembros, como puede deducirse claramente del *Libro Blanco de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, sobre un nuevo impulso para la juventud europea*.

adaptación a toda comunidad democrática, desarrollando el pensamiento crítico individual frente a los intentos por parte de variados ámbitos de la propia sociedad de hacerse con la voluntad de los jóvenes y frente a los que en muchas ocasiones el propio joven se encuentra desvalido por falta de formación en estas habilidades, sin duda favorecidas por la autonomía personal, acrecentada con su práctica, ya desde las mismas aulas. La participación ayuda a no dejarse llevar por el apasionamiento en la defensa de las propias opiniones y a ser comprensivo y aceptar mejor los puntos de vista ajenos; en definitiva, los beneficios derivados de una comunidad de individuos que aceptan trabajar en pro de la consecución de unos intereses, en este caso los educativos, por encima de la ideología propia de cada uno de ellos, institucionalizando el diálogo y dominando los conflictos y convirtiendo una buena comunicación en la base de toda negociación y contribuyendo como acto formativo al pretendido desarrollo de la personalidad perseguido en el ámbito en que nos encontramos.

Desde el punto de vista pedagógico es importante hacer ver a los jóvenes que pueden intervenir en los asuntos que les afectan en su centro educativo, lo que puede mejorar los resultados de la actividad docente, por la mayor identificación que puedan sentir con sus propios asuntos, sintiéndose en cierto modo, coautores o corresponsables, como ejercicio inicial para afrontar los problemas que luego se van a encontrar en la vida, y como forma también de aliviar tensiones ante el rechazo sistemático por parte de los jóvenes de la autoridad y disciplina impuestas por el mundo adulto.

En el origen de los procesos participativos en la enseñanza pueden observarse cuestiones de índole social más que educativa propiamente. Como botón de muestra, cabe recordar que fue a raíz de los sucesos de 1968 cuando con mayor o menor rapidez e intensidad se fue propagando a toda Europa

Occidental el fenómeno de la participación en el ámbito educativo³⁸⁰. El propio estamento docente fue quien con más recelo recibió este planteamiento, creyendo que el mismo iría en detrimento de la autoridad de los docentes, dando cabida a la intervención de los padres, ignorantes en muchos casos de la problemática educativa, y de los propios jóvenes a los que consideraban incapaces de tener un juicio aún formado sobre las cuestiones que pudieran debatirse. No obstante estos recelos, a partir de los años 70 del siglo pasado se generalizó en los países de nuestro entorno este afán participativo en el ámbito educativo, de modo que no se hizo esperar la regulación normativa del fenómeno, como respuesta política a una cada vez mayor demanda social, y tomando como ejemplo las variadas formas de participación implantadas en otros países.

En la configuración normativa del proceso participativo no podía dejar de tenerse en consideración algunas dificultades de tipo práctico que surgirían desde el primer momento y que convenía afrontar para evitar desajustes posteriores. Uno de esos primeros problemas lo constituyó el pregonado peligro de politizar la enseñanza, la innegable dosis de cultura política que todo joven precisa en su formación como tal, y la proscripción del tan reiterado adoctrinamiento de los jóvenes, como máximo peligro para ellos y para la democracia misma.

Otro problema al que se enfrentaban quienes debían dar forma normativa a la participación en el ámbito educativo era el desinterés por la cuestión por parte de un buen número de padres y alumnos, por considerar que a ello

³⁸⁰ Véase, *mutatis mutandis*, para América Latina, el estudio de Salvioli, F., *La universidad y la educación en el siglo XXI. Los derechos humanos como pilares de la nueva Reforma Universitaria*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 39: "Las etapas por las que ha atravesado la educación formal en América Latina fueron de la mano de los turbulentos y traumáticos procesos políticos al interior de los diferentes países del continente. Particularmente la década correspondiente a 1970 y buena parte de la década siguiente encontraron a nuestros Estados sumidos en gobiernos dictatoriales de corte militar, caracterizados por la generación de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos y libertades fundamentales de mujeres y hombres, y ubicados en marcos sociales autoritarios. Todos estos aspectos terminaron influyendo de manera decisiva a las diferentes instancias institucionales y procesos de educación, fundamentalmente en el plano formal, influyendo negativamente. Las instituciones educativas –junto al resto de las instituciones que hacen a la política pública de los Estados– no pudieron ser impermeables al impacto provocado por los contextos políticos negatorios de los derechos humanos descritos".

debían dedicarse únicamente las instancias educativas y el personal de los centros, o porque, aún interesados en la participación, entendían que eran pocos los interesados, y que acabaría imponiéndose, como por otra parte ocurre en otros muchos ámbitos no estrictamente políticos, la representatividad como forma de participación, los breves periodos de permanencia en los cargos y la dificultad de encontrar responsables de cierta envergadura, compromiso y formación.

Otros inconvenientes a añadir serían: el tiempo que requieren esas actividades, la dificultad del delegado de curso, por ejemplo, de responder del comportamiento de sus compañeros, por representarlos, sin disponer de un poder real sobre los mismos para encauzar una disciplina de grupo, la falta de una auténtica vida social más allá del horario de clases, a partir del cual alumnos y profesores se dispersan; y, si se pretende ampliar su actividad en el marco del horario, surgen quejas de los docentes que ven disminuida la dedicación a su asignatura.

2. Los vaivenes de la normativa sobre participación y el derecho a la educación.

Si antes reproducíamos el apartado 5 del art. 27 CE, se hace ahora necesario añadir el apartado séptimo del mismo, que proclama que "los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca". Estamos, por tanto, ante otro derecho del ámbito educativo, eso sí, con una naturaleza distinta de los establecidos en el resto de apartados, el derecho de participación como concreción en el espectro educativo de los ya reconocidos y garantizados en el art. 9.2 CE que impone a los poderes públicos facilitar la participación de todos en la vida política, económica, social y cultural.

En el art. 27.5 CE se hace referencia a la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, configurado como mandato a los poderes públicos, siendo distinto el fin del art. 27.7 CE ("Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán

en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca"), configurado como auténtico derecho fundamental de participación en el ámbito educativo.

La Constitución no reconoce este derecho a todos los centros docentes, sino que se refiere a los centros "sostenidos por la Administración con fondos públicos", en los que hace partícipes a todos sus integrantes no sólo del control sino también de la gestión, con lo cual el ámbito de la participación debe entenderse en un sentido amplio, aunque dicha intervención no implique, creemos, facultades o competencias decisorias, limitándose su actuación a otras acciones. En cuanto a la participación en centros educativos privados nada dice el art. 27.7 CE. Si bien esa participación en los centros privados no puede decirse que tenga carácter constitucional, como sí respecto de los sostenidos con fondos públicos, lo cierto es que nada es óbice a que se configure legislativamente. De hecho, el art. 26 LODE afirma que los centros privados no concertados "podrán" establecer sus mecanismos de participación, con lo cual la materia queda a lo que decidan los centros.

Respecto a los centros concertados, la participación afecta claramente al derecho a la dirección del centro por parte de sus titulares, por lo que el "límite máximo del derecho a la intervención en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos estaría [...] en el respeto al contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar y, en este caso, del derecho del titular a la creación y dirección del Centro docente"³⁸¹. El Tribunal Supremo ha admitido que el poder público lo regule, y de hecho la regulación principal la contempla la LODE que posteriormente se analizará, si bien el desarrollo de la legislación puede venir vía autonómica o por reglamentos orgánicos aún estatales.

La titularidad del derecho de participación corresponde a padres, profesores y "en su caso" a los alumnos. Este "y en su caso" parece referirse a que la forma en que participen éstos últimos, será el legislador quien la concrete, en atención a exigir una edad mínima, aunque no necesariamente la mayoría de edad ni siquiera los 15 años que es la franja que comúnmente se

³⁸¹ STC 77/1985, de 27 de junio (recurso LODE), FJ 21º.

establece para la juventud a quien la Constitución se dirige en otros preceptos³⁸².

Estamos ante un derecho de configuración legal, de modo que habrá de ser el legislador el que determine tanto lo que deba ser el alcance, procedimientos, y consecuencias del "control y gestión", como la propia definición de qué entender por dichos conceptos, respetando el contenido esencial del derecho³⁸³, que se concretaría en la facultad de sus titulares de participar de alguna forma en el control y gestión de los aspectos relativos al funcionamiento de los centros afectados, y la reserva de ley³⁸⁴.

Ya desde poco antes del comienzo de la transición³⁸⁵, y como consecuencia de la aprobación en 1970 de la Ley General de Educación, el alcance de esta participación ha sido objeto de fuertes controversias en la sociedad española. Los grupos progresistas eran partidarios de democratizar la vida de los centros y para ello proponían la creación en cada centro de un órgano colegiado constituido por profesores, padres y alumnos con competencias sobre la elección del director del centro, el proyecto de la escuela, su plan general anual, la admisión de alumnos y un largo etcétera. Por el contrario, para los grupos conservadores –liderados claramente por la Confederación Católica de Padres de Familia– la prioridad era la de satisfacer la libertad de elección de centro por parte de las familias. Los debates en torno al art. 27 CE y las dos primeras leyes que lo desarrollaron (el conservador Estatuto de Centros Escolares y la progresista Ley Orgánica del derecho a la

³⁸² Así lo recuerda García Soriano, M^a V., "La participación", en Cotino Hueso, L. (coord.), *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza (un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales)*, Valencia, Generalitat Valenciana, Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, 2000, p. 158.

³⁸³ Fernández-Miranda y Campoamor, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid, Ceura, 1988. Opina este autor que hay que hablar no sólo de una delimitación "por abajo" de este contenido esencial, esto es, de cuál sería el mínimo de intervención precisa para no vulnerar el contenido esencial, sino también "por arriba", de hasta dónde puede llegar la configuración legal del derecho sin invadir el contenido esencia de otros.

³⁸⁴ STC 5/1981, JF 15º.

³⁸⁵ Ya desde pocos años antes del inicio de la transición, el contenido y el alcance de la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros escolares ha sido objeto de intensos debates en la sociedad española. En las postrimerías del franquismo, se aprobó en 1970 la Ley General de Educación. Y, a su vez, poco antes -en 1964-, vio la luz una Ley de asociaciones que posibilitó la creación de asociaciones de padres en muchos centros educativos.

Educación) dieron cuenta de las disparidades existentes y que se han reproducido a lo largo de los distintos cambios de gobierno, con la consiguiente normativa educativa modificada de plano, por lo que, a groso modo, podemos decir que las tres leyes reguladoras de la participación aprobadas por la derecha (LOECE, LOCE y LOMCE) han potenciado la elección del centro al tiempo que han reducido las competencias del Consejo Escolar de centro. Por el contrario, las leyes aprobadas por la izquierda, muy especialmente la LODE (restaurada con la LOE) trató de impulsar a este órgano colegiado.

Pero veamos más en profundidad y desde el principio³⁸⁶ la regulación establecida inicialmente por la LOECE y la LODE, que vinieron a ser representativas de lo que entendían por participación unos y otros defensores de ideologías distintas.

En la LOECE, Ley Orgánica 8/1980, del Estatuto de Centros Escolares, la participación de la comunidad educativa resulta extraordinariamente restringida, especialmente si la comparamos con los niveles de participación que posibilitaría la ulterior LODE. Se diferenciaban en ella, de modo tajante, los mecanismos de participación en los centros privados y en los públicos. Los órganos de gobierno colegiados en los que participaban los distintos miembros de la comunidad educativa recibían diferentes nombres según se tratara de centros públicos (Consejo de Dirección) o de centros privados (Consejo de Centro).

Esta Ley establece muy serias limitaciones a la participación de los distintos estamentos que componen la comunidad educativa. Además, a los padres se les exige pertenecer a una única asociación. Los arts. 16³⁸⁷ y 18 recogen la necesidad de que la comunidad escolar respete el ideario. Este término se convirtió en uno de los grandes temas de polémica en la tramitación de la LOECE. El ideario aparece como la clave de la libertad de enseñanza y

³⁸⁶ Para explicar el devenir normativo en este punto seguimos la explicación del Informe "Treinta años de Consejos Escolares. La participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos en España", de Rafael Feito Alonso, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, publicado en *Profesorado, Revista de currículum y formación del Profesorado*, vol. 18, nº 2, 2014.

³⁸⁷ Art. 16 LOECE. "Los profesores, los padres, el personal no docente y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos en los términos establecidos por la presente ley".

ello por respeto a la voluntad de los padres. A su vez, este respeto se convierte en un elemento que limita la libertad de cátedra. El art. 18³⁸⁸ establece que la Asociación de Padres ha de respetarlo. Como señaló la diputada comunista Eulalia Vintró, no se entiende muy bien por qué una asociación ha de respetar un ideario si nada dicen sobre esta cuestión ni la Constitución ni la Ley de Asociaciones. El respeto al ideario podría convertirse en una mordaza sobre las actividades de los padres. Otra cuestión, no menos grave, fue la pretensión, finalmente rechazada por el Tribunal Constitucional, de que en cada centro (tanto en los públicos como en los privados) sólo podría existir una única asociación de padres. Parecía un claro intento de que la dirección de los centros -especialmente en el caso de los que tienen ideario- no se viera acosada por padres disconformes.

La Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación (LODE) se aprobó después de durísimos debates en la sociedad española. Esta Ley desarrollaba el art. 27.7 CE, precisando que la educación deberá atender adecuadamente a las necesidades educativas y la participación se ejercerá a través de los

³⁸⁸ Art. 18 LOECE: "1. En cada centro docente existirá una asociación de padres de alumnos de la que podrán formar parte todos los padres o tutores de los escolares matriculados en aquél a través de la que ejercerán su participación en los órganos colegiados del mismo. Reglamentariamente se determinara la forma de constatar la representación de la asociación en los órganos colegiados del centro. 2. Las asociaciones de padres de alumnos, respetando el reglamento de régimen interior y, cuando lo hubiese, el ideario del centro, asumirán las siguientes finalidades: a) defender los derechos de los padres en cuanto concierne a la educación de sus hijos. b) elegir sus representantes y participar activamente en los órganos colegiados del centro. c) colaborar en la labor educativa de los centros docentes y de una manera especial en las actividades complementarias y extraescolares. d) orientar y estimular a los padres respecto a las obligaciones que les incumben en relación con la educación de sus hijos. e) elaborar, desarrollar o modificar, junto con el claustro de profesores, el reglamento de régimen interior del centro. 3. La asociación podrá celebrar reuniones en los locales del centro cuando tengan por objeto sus fines propios y no perturben el desarrollo normal de las actividades docentes, con conocimiento previo, en todo caso, del director del centro. 4. Las asociaciones podrán promover las correspondientes federaciones a nivel local o de ámbito territorial más amplio, de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación vigente".

órganos colegiados regulados en la misma³⁸⁹. La LODE canalizó la participación de padres y madres en los centros sostenidos con fondos públicos (los concertados y los propiamente públicos) a través de la creación de un nuevo órgano colegiado: el Consejo Escolar de centro³⁹⁰. Si bien era el órgano esencial para canalizar la participación de la comunidad educativa, los

³⁸⁹ Art. 27 LODE: "1. Los Poderes públicos garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados, que atienda adecuadamente las necesidades educativas y la creación de centros docentes. 2. A tales efectos, el Estado y las Comunidades Autónomas definirán las necesidades prioritarias en materia educativa, fijarán los objetivos de actuación del periodo que se considere y determinarán los recursos necesarios de acuerdo con la planificación económica general del Estado. 3. La programación general de la enseñanza que corresponda a las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial comprenderá en todo caso una programación específica de los puestos escolares en la que se determinarán las comarcas, municipios y zonas donde dichos puestos hayan de crearse. La programación específica de puestos escolares de nueva creación en los niveles obligatorios y gratuitos deberá tener en cuenta en todo caso la oferta existente de centros públicos y concertados".

Art. 29 LODE: "Los sectores interesados en la educación participaran en la programación general de la enseñanza a través de los órganos colegiados que se regulan en los artículos siguientes".

³⁹⁰ En aquel entonces, el principal problema educativo era democratizar la enseñanza y alcanzar la plena escolarización. Democratizar significaba como mínimo suprimir los contenidos curriculares de carácter doctrinario y dogmático –sobre todo la enseñanza del catolicismo y los enfoques sesgados en las materias de historia y filosofía– y, en lo que aquí nos interesa, introducir mecanismos de gestión democrática en los centros.

Especialmente esclarecedora fue la presentación de la Ley en el pleno del Congreso por parte del Ministro de Educación, José María Maravall. En su intervención destacó los dos principios sobre los que se asentaba la Ley: "(...) por un lado, el principio de la programación de la enseñanza, por el que se asegura el derecho a un puesto escolar digno para todos y se fomenta la posibilidad de elección; por otro lado, el principio de la participación, sobre todo de padres y de profesores, en las actividades de los centros escolares y en la gestión del propio sistema educativo, participación que habrá de promover las libertades y la responsabilidad en el campo de la enseñanza". Destacó que los centros públicos y los concertados contarían con un esquema de participación similar. Puso especial énfasis en indicar la extensión de la participación de los padres. Esta participación no se limita al centro, sino que alcanza a la programación general de la enseñanza por medio del Consejo Escolar de Estado, donde los padres también están representados. De acuerdo con Óscar Alzaga –diputado entonces de Alianza Popular–, las atribuciones otorgadas al Consejo Escolar en los centros concertados iban a posibilitar el cambio de ideario o de proyecto educativo.

profesores también podían participar a través del Claustro, y los padres a través de sus asociaciones³⁹¹.

Las asociaciones de padres y alumnos tienen como finalidad promover la participación de éstos en la gestión de los centros (art. 5.2 y 7.2 LODE), siendo materialmente de gran trascendencia su quehacer diario, de modo que el derecho de participación que se les reconoce constitucionalmente se torna deber tanto para mejorar el rendimiento de los hijos como para contribuir a la evolución de su proceso educativo (art. 4.2 LODE). Respecto a esta cuestión el TC³⁹² se pronunció, indicando que es inconstitucional que se obligue a formar parte de una asociación para poder participar en los órganos colegiados electivos.

La composición y, sobre todo, las competencias del Consejo Escolar eran parcialmente diferentes en los centros públicos y en los privados concertados, ya que en éstos debían hacerse compatibles con las facultades propias del titular del centro³⁹³. La mayor parte del debate parlamentario se centró en la cuestión del exceso de poder o de competencias atribuidas al Consejo Escolar de centro. La oposición consideró desorbitadas las competencias del Consejo Escolar, ya que creía que eliminarían el derecho de dirección inherente a la libertad de enseñanza e introducirían la conflictividad política en el seno de las escuelas. En otras palabras, se estimaba que las atribuciones del Consejo Escolar serían contrarias a la libertad de enseñanza.

³⁹¹ Ya en noviembre de 1962, el Consejo de Europa declaraba que los padres deberán participar en todas las medidas que tengan incidencia en la orientación de los estudios y en las condiciones de trabajo y de vida en la escuela. Una resolución del 40 Congreso de la Federación Internacional de Profesores de las Escuelas Secundarias, celebrada en Lausana, en noviembre de 1970, proclamaba los derechos de los padres, entre los que se contemplaba el establecimiento de organizaciones representativas como forma de participar en la administración de la escuela y poder expresar sus puntos de vista en todos los problemas referentes a la escuela. De ahí el origen de las Asociaciones de Padres de Alumnos (APAS), posteriormente denominadas AMPAS, incluyendo también a las madres.

³⁹² STC 5/1981, de 13 de febrero (recurso LOECE), FJ 19: "¿Hasta qué punto es constitucional exigir el cauce asociativo? [...] el derecho de asociación, reconocido por nuestra Constitución en su artículo 22.1, comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse [...]"

³⁹³ Art. 57 LODE, y art. 11 LOPEG, que modificó parcialmente a la primera en lo referente a centros públicos.

El Consejo Escolar elegía al director del centro, nombraba a los profesores y, además, los criterios de admisión de los alumnos se basaban, entre otros, en la proximidad domiciliaria. La STC 77/1985 aclaró la capacidad de actuación del Consejo Escolar. En lo que se refiere al hipotético exceso de atribuciones participativas de la comunidad escolar en el gobierno de los centros, la sentencia es netamente favorable a los mecanismos de gobierno establecidos en la LODE.

Hay que distinguir este órgano de participación, el Consejo Escolar de centro, como órgano colegiado creado en el seno de los centros docente, de otro que prevé la LODE en su art. 30, que es el denominado "Consejo Escolar de Estado", que es el órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y del asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno. La consulta, aunque no vinculante, es obligatoria y su falta supone vulneración de la participación constitucionalmente prevista. Los consejos se dan también en el ámbito autonómico (art. 34 LODE) y se pueden establecer en otros ámbitos territoriales (art. 35 LODE).

En 1995 se aprobó la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG). Esta Ley, que estaría vigente hasta la posterior LOE de 2006, introdujo al menos tres cambios sustantivos en lo referente a la participación. El primero era el referido a la elección del director: para ser director en los centros públicos era preciso contar con una acreditación previa, para cuya consecución se requeriría una antigüedad de al menos cinco años en el cuerpo de la función pública docente desde el que se optara a la dirección y haber sido profesor durante un periodo de igual duración en un centro que impartiera enseñanzas de los mismos nivel y régimen. En segundo lugar, se intentó reforzar las asociaciones de padres y de madres, de modo que uno de los representantes de este sector en el Consejo Escolar de centro sería elegido directamente por aquella (o la más representativa, en el caso de que hubiera varias). Por último, y en tercer lugar, la LOPEG supera las previsiones constitucionales, centradas en el control y gestión y refuerza los ámbitos de actuación del Consejo Escolar,

añadiendo a las competencias de este órgano ya existentes la de elaborar y aprobar el proyecto educativo de centro.

Se reconoce por parte de la doctrina un intento de equilibrar la representación de los profesores y el resto de los colectivos considerándose que la heterogeneidad en la composición de los órganos³⁹⁴ resultaba problemática para la puesta en práctica de una estructura democrática y representativa del modelo político que quería plasmar, haciéndose necesaria la adaptación a las particularidades del ámbito escolar.

Otro órgano propio de la participación de los profesores y que ya contemplaba la LODE en su art. 36, es el Claustro de profesores, al que dotarían de competencias los arts. 14 y 15 LOPEG. El Claustro se define como el órgano propio de la participación de los docentes en el gobierno del centro, bajo la responsabilidad de planificar, coordinar, decidir y en su caso informar sobre todos los aspectos docentes del mismo. Entre sus competencias están las de aprobar y evaluar los proyectos curriculares y los aspectos docentes, conforme al proyecto educativo del centro, de la programación general.

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) fue aprobada con la mayoría absoluta del PP y supuso una nueva vuelta de tuerca en la concepción inmediatamente anterior de lo que debe ser la democracia en la esfera educativa. Los cambios que acometió la LOCE sobre la participación de la comunidad educativa consistieron en una significativa reducción de las competencias de los Consejos Escolares y de los Claustros de los centros públicos³⁹⁵. No existe el equivalente para los centros concertados, cuyos mecanismos de participación y elección del director siguen siendo similares a los que había con la LODE. Resulta chocante esta regulación tan precisa para los centros públicos y su ausencia para los concertados. Por lo que se refiere a los Consejos Escolares, se mantiene, con

³⁹⁴ En lo que se refiere a los alumnos, el nivel de implicación de éstos en el Consejo Escolar se posibilita, conforme al art. 12 LOPEG, mediante la elección de los mismos como miembros a partir del primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, a los 12 años, aunque los alumnos de educación primaria podrán participar, no obstante, en los términos que se establezcan en los correspondientes reglamentos orgánicos de los centros.

³⁹⁵ El título V de la LOCE denominado “De los centros docentes” dedica sus dos últimos capítulos de los diez de que consta, al gobierno, control y gestión de los centros públicos y a la elección del director, igualmente de los centros públicos.

respecto a la legislación anterior, su competencia de aprobación del Proyecto Educativo y del Reglamento de Régimen Interior. Sin embargo, no aprueba la Programación General Anual del centro. En general, sus competencias se reducen a elaborar informes, a analizar, valorar, promover y participar, en lugar de decidir. A partir de entonces la elección y revocación del director dejó de ser competencia del Consejo Escolar.

La LOE (Ley Orgánica de Educación) fue aprobada mediante la Ley Orgánica 2/2006, el 3 de mayo de 2006, y de nuevo modifica las previsiones anteriormente existentes en determinadas cuestiones. En general, afirma que "la participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables, comprometidos con los principios y valores de la Constitución" (art. 118.1 LOE) y que las Administraciones la han de fomentar efectivamente (art. 118.2 LOE), garantizarla (art. 119.1 LOE) y favorecerla respecto de los alumnos (art. 119.4 LOE).

La LOE modifica los requisitos y el procedimiento para ser elegido director. Entre otras previsiones establece que, aunque desde el primer curso de la ESO se pueda ser elegido para el Consejo Escolar, los alumnos de los dos primeros cursos no podrán participar en la selección o el cese del director (art. 126.5 LOE). El Consejo Escolar recupera en general las funciones que había perdido en la LOCE.

Y, finalmente, la LOMCE, aprobada como Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, vacía de competencias ejecutivas al Consejo Escolar de centro, pasando de un régimen en el que el Consejo Escolar asume un muy alto número de funciones decisorias, el de la LOE, a otro, casi treinta años después de la LODE, en que la última norma de nuestra historia constitucional en materia educativa, la LOMCE, deja sin competencias ejecutivas a los Consejos Escolares, pasando a ser un órgano de simple informe o propuesta.

En opinión de Cotino Hueso³⁹⁶, y con toda la dificultad que supone una valoración de la participación en la educación de todos los intervinientes, desde un punto de vista objetivo, puede decirse que en el ámbito no universitario la

³⁹⁶ Cotino Hueso, L., *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión prestacional*, Madrid, CEPC, 2012, p. 53.

mayoría de padres y madres no suele adoptar un papel muy activo, y en general quienes participan lo hacen como voluntarios y por su compromiso personal con la enseñanza pública. La participación de los padres es escasa en todos los sentidos. Por otro lado, los alumnos tienen poco o nulo interés por participar en los órganos de gestión, siendo pocos los que se toman en serio las elecciones. En el ámbito universitario es otra su percepción, la atonía y la apatía generalizada del alumnado se combina con una vinculación politizada de las distintas asociaciones y representantes de alumnos, con muy escasa conexión con los intereses reales del alumnado en general.

Por otra parte, no son pocos los estudiosos que consideran que el funcionamiento de los Consejos Escolares ha sido tremendamente decepcionante. Para los profesores, el verdadero órgano de poder (o de control y de gestión) es el Claustro, de tal manera que el Consejo (donde el profesorado cuenta con mayoría) ha de refrendar lo aprobado allí. Los alumnos pueden verse condicionados en el momento en que sus intervenciones pudieran ser contempladas como una afrenta para el profesorado. Si la escuela ha de formar futuros ciudadanos demócratas, su fracaso en este terreno debiera ser objeto de preocupación preferente.

Uno de los riesgos de la participación, cuando se constata la escasa participación de los padres y madres, es que se convierte con frecuencia en un instrumento para que las minorías más politizadas, más responsables o más ociosas manejen indebidamente los destinos de ciertos colectivos. Por consiguiente, la sociedad debería alentar esa participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros. De otro modo, los peligros de la participación, son en realidad, los peligros de la no participación de los que se inhiben dejando que otros manipulen esos cauces.

Recapitulando: no se puede desvincular la participación de la democratización de la vida en las aulas y del conocimiento escolar de la propia sociedad democrática y del fin último asignado a la educación por la propia Norma Fundamental, así como no se puede negar que la participación de los padres puede influir de distintas maneras en la calidad de la educación de los niños. En definitiva, se hace necesario aunar intereses en esta tarea, y alentar la existencia de una ciudadanía mucho más participativa que la actual.

IV. El pluralismo lingüístico en el terreno educativo.

1. Con relación a la pluralidad cultural y lingüística en España.

Si consideramos obvio que la lengua es el principal vehículo de la enseñanza y que, como instrumento de comunicación, tiene gran trascendencia de cara a lograr una verdadera integración social, resulta llamativo que ninguna de las diferentes leyes educativas haya incluido este aspecto como derecho entre los correspondientes al derecho a la educación del art. 27 CE, en un país como España, en que junto al castellano conviven otras lenguas oficiales, y en el que resulta lícito que los poderes públicos de los respectivos territorios dotados de lengua propia, establezcan la obligación de recibir enseñanzas en las mismas.

Nuestro sistema jurídico-político se configura como Estado de las Autonomías y ello conlleva no fáciles relaciones entre el Estado propiamente dicho y las diversas CCAA que han ido desarrollando normativa propia en las distintas competencias que fueron asumiendo de las no reservadas al Estado, por lo que nos interesa, en materia educativa.

La educación es uno de los ámbitos en los que la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA reviste cierta complejidad, no estando ante competencias exclusivas de uno o de otras, ni tampoco ante supuestos de “*bases-desarrollo*” ni mucho menos de “*legislación-ejecución*”, y además existen otros títulos competenciales que influyen en la materia, competencias transversales; en fin, un sistema complejo finalmente.

El Tribunal Constitucional ha precisado que lo que es estrictamente desarrollo del derecho fundamental es competencia estatal, y sólo aquellos aspectos que puedan considerarse “*materias conexas*” al ámbito de reserva de ley orgánica, serán susceptibles de regulación por las CCAA. Sin embargo, posteriormente ha venido adoptando una línea más moderada, de modo que el límite infranqueable para las CCAA no sería todo el contenido de la Ley Orgánica, sino solamente lo que dentro de ésta puedan considerarse “*normas básicas*” para el desarrollo del art. 27.

En este contexto, en la STC 5/1981, de 13 de febrero, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad frente a la LOECE, se llevó a cabo una delimitación de las competencias entre Estado y CCAA atendiendo esencialmente al carácter obligadamente estatal de la regulación mediante Ley Orgánica del desarrollo de derechos fundamentales, que debería quedar fuera de la competencia normativa de las CCAA. Igualmente trascendente fue la STC 32/1981, de 28 de julio, en cuanto a la fijación del sentido de la expresión “*normas básicas*” y en cuanto a la potestad delimitadora con respecto a Estado o CCAA, que vino a suponer una precisión decisiva sobre el particular, ante la inseguridad anteriormente existente, aclarando también que no habría relación jerárquica entre normativa básica estatal y normativa autonómica sino una relación competencial, independientemente de que dentro de cada norma existieran las relaciones jerárquicas correspondientes entre las distintas disposiciones.

Ello entronca con la siguiente cuestión, pues la actividad normativa de las CCAA unida a la vinculación históricamente existente entre la aspiración a la autonomía y la pretensión del uso de la lengua propia en la escuela ha derivado en que la asunción de competencias normativas en materia de educación se haya traducido en disposiciones relativas, no ya a la enseñanza “*de*” la lengua propia (reconocida incluso a las CCAA de segundo grado por el art. 148.1.17ª CE) sino a la enseñanza “*en*” la lengua de la Comunidad, si es otra que el castellano. La Constitución de 1978 no aborda directamente la cuestión de la lengua de la enseñanza, si bien el Tribunal Constitucional ha tenido ocasiones para pronunciarse sobre la materia, existiendo actualmente una doctrina bastante definida al respecto³⁹⁷.

En primer término, quiso dejar claro el Alto Tribunal que no existe no existe un pretendido derecho a la enseñanza en lengua materna, si bien, existen múltiples matices a tal afirmación. Y si se reconociera algún derecho a elegir la lengua de la enseñanza, éste nunca sería de naturaleza constitucional,

³⁹⁷ Así se desprende de la STC 337/1994, de 23 de diciembre, sobre normalización lingüística en Cataluña, FJ 9º.

sino legal³⁹⁸, tal como se desprende del FJ3º de la STC 195/1989, de 27 de noviembre, en la que el Alto Tribunal volvió a ocuparse de los derechos lingüísticos en la educación, considerando que el derecho de los padres a elegir para sus hijos centros en los que la educación obligatoria se impartiera en una lengua distinta del castellano, no derivaría de art. 27 CE, sino que sólo existiría en la medida en que hubiese sido otorgado por la Ley. Lo resume así Rubio Llorente: "la constitución no garantiza el derecho de los educandos o sus representantes legales a elegir la lengua en la que han de recibir la enseñanza, aunque tampoco impide que lo cree la ley"³⁹⁹. En definitiva, el TC vino a excluir el derecho de elección de lengua en la enseñanza de la dimensión prestacional del derecho⁴⁰⁰. En el propio FJ 3ª el TC precisó que "ninguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución (...) incluye, como parte o elemento del Derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el centro docente público de su elección".

Al hilo de los pronunciamientos también emitidos por el TEDH en esta materia, ha ido nuestro Alto Tribunal definiendo sus planteamientos. Para el Tribunal de Estrasburgo, el derecho a la educación garantiza que la enseñanza sea en una de las lenguas nacionales, pero no necesariamente la materna ni tampoco la que elijan los padres o alumnos, sino la que legítimamente establezcan las autoridades sobre bases objetivas, de modo que no implica discriminación a juicio del TEDH ni "despersonalización"⁴⁰¹ el hecho de obligar

³⁹⁸ STC 19/1990, de 12 de febrero, caso APA Colegio Censal de Castellón, que reclaman discriminación de alumnos que eligen valenciano como lengua. Afirma el TC: "(...) no ha existido lesión alguna del derecho a la educación garantizado por el art. 27 CE, por la muy simple razón de que ese derecho no incluye, como contenido necesario, el de opción lingüística".

³⁹⁹ Rubio Llorente, F. "Dictamen acerca de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, sobre normalización lingüística", *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1994, p. 677.

⁴⁰⁰ Basándose en la doctrina de la STC 86/1985, de 10 de julio, conforme a la cual los fondos públicos no han de acudir, incondicionalmente, allá donde vayan las preferencias individuales.

⁴⁰¹ STEDH de 23 de junio de 1968 sobre el régimen lingüístico belga. El TEDH indica que el derecho a la educación no implica el respeto de las preferencias lingüísticas de los padres, sino únicamente el de sus convicciones filosóficas o religiosas, así como tampoco la garantía de la no discriminación tiene por efecto el garantizar a los hijos o a sus padres el derecho a una instrucción impartida en la lengua de su elección. Ello conduciría a "resultados absurdos".

a un niño a estudiar una lengua nacional aunque no sea la suya propia. Siempre y cuando, entendemos, se respete la escolarización en la lengua propia durante los primeros años de enseñanza, como parte del derecho a la educación, pues de otro modo quedaría comprometido el aprovechamiento de la enseñanza, por lo que se vería afectada la finalidad del derecho a la educación, la exigencia de atender al libre desarrollo de la personalidad del menor.

En este sentido y en opinión de Rubio Llorente, la competencia autonómica en materia de enseñanza ha de asegurar "que ningún alumno es obligado a recibir enseñanza en la lengua oficial que no sea su lengua familiar antes de haberle proporcionado conocimiento suficiente de la misma"⁴⁰². En análoga línea de razonamiento, Díaz Revorio afirma que forma parte del contenido esencial del derecho a la educación el "recibir enseñanza en lengua comprensible" para el educando⁴⁰³. Por lengua comprensible debemos entender la materna, pasando a ser comprensible la lengua vehicular en el resto de la enseñanza conforme se progresa en la enseñanza reglada. Y por "primera enseñanza" debe considerarse, en opinión de Milian Massana el núcleo indispensable consistente en "recibir el aprendizaje de la lectura y la escritura en su propia lengua materna"⁴⁰⁴. De ahí que los poderes públicos debieran considerar en el proceso de matriculación de los alumnos cuál es la lengua materna de éstos y sus preferencias de idioma de escolarización.

La ordenación pacífica de la cuestión lingüística se hace necesaria en el campo de la enseñanza puesto que la escuela es el centro por excelencia donde los niños aprenden la comprensión, dominio oral, lectura y escritura de una o diversas lenguas, como soporte obligado para transmitir los contenidos de las demás materias, como instrumento básico para vehicular los diversos conocimientos.

Por lo que respecta a la enseñanza de las lenguas cooficiales, con

⁴⁰² Rubio Llorente, F "Dictamen acerca de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, sobre normalización lingüística", *ya cit.*, p.677.

⁴⁰³ Díaz Revorio, F.J., *Los derechos educativos del ámbito educativo en el ordenamiento estatal y autonómico de Castilla-La Mancha*, Toledo, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2002, p. 55.

⁴⁰⁴ Milian Massana, A., "Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 7, 1983, p. 364.

carácter general, el régimen que prevé la Constitución, consciente en todo momento del carácter multilingüe de la sociedad española, es que las CCAA que cuentan con otra lengua oficial además del castellano, las competencias asumidas en relación con la lengua propia, puedan tener incidencia, con distinta intensidad, en las competencias autonómicas sobre la enseñanza, manifestada básicamente en el modelo lingüístico que se adopte en esas CCAA. La Constitución no contiene referencia alguna a lo que podría ser un *“régimen lingüístico en la enseñanza”*, con la única excepción del art. 148.1 17ª, que señala que las CCAA pueden asumir competencias en el fomento de la enseñanza de la lengua de la propia Comunidad Autónoma, y del art. 3 que proclama el carácter oficial del castellano en todo el Estado, y el deber y derecho de todos los españoles de conocer y usar éste, siendo el resto de lenguas objeto de respeto y protección.

Ello no obstante, el TC ha afirmado que "el contenido del deber constitucional de conocimiento del castellano (...) no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano", ni desde la perspectiva del art. 3, ni del art. 27, que no consagra el derecho a elegir la lengua (FJ 9º STC 337/1994, de 23 de diciembre, cuestión sobre la ley catalana de normalización lingüística). Si deja claro que el legislador autonómico puede prescribir el catalán (en este caso) como lengua docente, también lo es que "el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos" (FJ 9º), siendo la misma la obligación respecto de la lengua cooficial, y siendo por ende obligatorio que los planes de estudio propicien conocer la misma⁴⁰⁵. Otra cuestión que afirma el Tribunal Constitucional es que la Administración competente puede elegir la lengua oficial como lengua de comunicación, de modo que "ello asegura que su cooficialidad se traduzca en una realidad social efectiva; lo que permitirá corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente y excluir que dicha lengua ocupe una posición marginal o

⁴⁰⁵ STC 337/1994, de 23 de diciembre (FJ 14) y STC 87/1983, de 27 de octubre (FJ 5º): "Del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los Planes de Estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización".

secundaria" (FJ 11º). En todo caso sí que hay derecho a "recibir la educación en una lengua en la que se puedan comprender y asumir los contenidos de las enseñanzas que se imparten", lo que hace necesario un mínimo conocimiento "para que su rendimiento educativo no resulte apreciablemente inferior al que hubieran alcanzado de haber recibido la enseñanza en su lengua habitual" (FJ 11º).

A tal efecto, recuerda el Alto Tribunal que las leyes autonómicas deben cumplir estas exigencias con ponderación y progresividad, introduciendo medidas de apoyo pedagógico adecuadas, así como otras para quienes se incorporen tardíamente a las enseñanzas desde otros lugares; ello exige "medidas de carácter flexible en la ordenación legal de las enseñanzas para atender estas especiales situaciones personales". Además, ya que al término de la enseñanza los alumnos deben conocer tanto el castellano como la otra lengua de la Comunidad Autónoma, "ambas lenguas deben ser enseñadas con intensidad suficiente" (FJ 14). Y en la medida que corresponde al Estado la regulación de las enseñanzas mínimas, es de su competencia el establecimiento de criterios que garanticen esta "suficiente intensidad" en la enseñanza de las lenguas cooficiales en los distintos territorios.

Creemos que cualquier regulación de los aspectos relativos a la lengua en la enseñanza debe respetar los derechos fundamentales y los derechos de los alumnos, sobre los que ya hemos mencionado que el TC entiende que quien se incorpora al sistema educativo debe poder hacerlo en una lengua comprensible. Dentro de este marco, las CCAA con lengua cooficial podrán regular su "*modelo lingüístico*" para la enseñanza, estando actualmente instaurados dos diferentes en las CCAA Catalana y Vasca, el de "*conjunción lingüística o bilingüismo total*" en el primer caso, y, en el caso vasco, el de "*libre elección de la lengua docente o separatismo lingüístico parcial*", si bien ambos modelos presentan aspectos comunes⁴⁰⁶. El problema, como vemos, se centra

⁴⁰⁶ La regulación catalana inicial (Decreto 142/1980, de 8 de agosto) no suponía una ruptura con el sistema preautonómico, y disponía, genéricamente, que en cada uno de los distintos niveles los centros de enseñanza "*desarrollarán programas en lengua catalana de las diversas áreas, niveles y cursos, teniendo en cuenta en todo caso la opción de los padres, la situación socio-lingüística de los alumnos y los medios disponibles*". La enseñanza en catalán tenía, pues, carácter excepcional y sometido a autorización. La regulación posterior, por Decreto 270/1982, de 5 de agosto, y la ulterior Ley de normalización del catalán cambia la situación, suprimiendo la necesidad de autorización para la enseñanza en catalán de diversas materias, que deberá simultanearse con la enseñanza en castellano de otras según se determine

no tanto en la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma, pues esta cuestión se ha ido resolviendo sin grandes fricciones, sino en la más dificultosa cuestión de la enseñanza en la lengua de la Comunidad respectiva, problema derivado de la cooficialidad de las lenguas del Estado⁴⁰⁷.

Es en Cataluña donde la cuestión lingüística ha originado mayores debates y confrontación social, máxime a partir de la aprobación del nuevo Estatuto de 2006, de la que derivó una ley catalana de educación, recurrida ante el TC, que vino a emanar la STC 31/2010, de 28 de junio⁴⁰⁸. En ella vino a recordar lo ya anteriormente dicho en otras ocasiones, como es que la

reglamentariamente, implantando definitivamente el sistema de conjunción lingüística. Se prevé que algunos centros puedan utilizar como *“única lengua vehicular de docencia”* en todas las materias el catalán. En el caso del País Vasco se ha optado por el modelo de separación lingüística que ya inició el Real Decreto 1049/1979, al tener que distinguir, en atención a la realidad sociolingüística, entre dos zonas, la vasco parlante y la no vasco parlante, en la que dicha lengua debía tener una incorporación progresiva, de manera que en las aulas, dentro de un mismo centro, se habla de unidades castellanas y unidades en euskera. La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, de Normalización del Uso del Euskera, dispuso en esa misma línea, en su art. 15 que *“Se reconoce a todo alumno el derecho de recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos”*.

⁴⁰⁷ Resulta interesante, como resumen explicativo del problema de la enseñanza de la lengua propia o en la lengua propia, la apreciación de López Guerra en el sentido de que en nuestro país la escuela como elemento estrechamente vinculado a la transmisión de valores religiosos y a la defensa de peculiaridades lingüísticas constituye el *leit motiv* de todas las discusiones sobre política educativa, al menos en el presente siglo y finales del pasado; a veces con mayor urgencia y resonancia que los debates sobre la función supuestamente esencial de la educación, esto es, como vía para conseguir –o impedir– la movilidad social y la consecución de una sociedad “meritocrática”. El papel de la escuela como elemento fundamental en el mantenimiento y reproducción de la cultura propia explica la ya tradicional vinculación en nuestro país entre la cuestión educativa y la cuestión regional, vía el tema de la lengua, que viene a unirse a una variante sentimental, visceral a veces, relacionada con la defensa de la propia peculiaridad y personalidad colectiva. López Guerra, L., “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en materia de educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 7, 1983, pp. 293-334.

⁴⁰⁸ Sobre el particular, véase Álvarez Conde, E., y Tur Ausina, R., “El Estatuto de Cataluña a través de los votos particulares a la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011, p. 333: ambos autores ponen de manifiesto el modo en que se ha forzado la pluralidad lingüística en la última reforma del Estatuto Catalán, por referencia a los votos particulares a la STC 31/2010. Así, traen a colación el voto particular discrepante del Magistrado Vicente Conde, quien “también considera inconstitucional la regulación estatutaria de la lengua, que entiende como «un instrumento de construcción nacional». A este respecto, señala que el artículo «la» del art. 6.1 del Estatuto sitúa fuera del ámbito de la normalidad el uso posible de otras lenguas, y que al no declararse inconstitucional se produce «una situación de inseguridad jurídica». En cuanto al deber de conocer el catalán, afirma que la sentencia niega el sentido jurídico del precepto, dándole, como ya ocurría con anterioridad con otros artículos, otro diferente al de sus términos literales. Para el Magistrado el Estatuto no es una norma adecuada para imponer deberes a la ciudadanía, mostrándose asimismo contrario a muchos de los derechos lingüísticos estatutorizados. (...) Coincidiendo con los argumentos de Vicente Conde, [Javier Delgado] considera igualmente inconstitucional la regulación de la lengua”.

oficialidad del catalán no supone que se considere lengua única ni que implique el desconocimiento del castellano, de modo que declara inconstitucional la condición del catalán como lengua "preferente" que establecía su art. 6.1º, por suponer un "perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso puede tener un trato privilegiado". De igual modo, se recuerda que "el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza" (FJ 6º). Las afirmaciones del TC son claras: "los particulares (son) titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas" en el grado que determinen las autoridades, pero en ningún caso con exclusión del castellano⁴⁰⁹.

En conclusión, no hay derecho a elegir la lengua castellana o catalana, pero sí a que las dos lenguas estén presentes en el proceso educativo de forma razonable. Cómo articular eso en la práctica es lo realmente difícil; de ahí que surjan continuamente fricciones entre los abanderados de una causa más proclive a una u otra lengua, lo que genera una continua polémica política a la que venimos asistiendo desde siempre y que, es previsible, continúe sin solución pacífica.

2. Con respecto a la pluralidad cultural y lingüística en el contexto internacional: sobre la posibilidad de la enseñanza en otras lenguas no oficiales.

Respecto a la problemática que suscitaba, a nivel de las CCAA, la implantación pacífica de la asignatura "EpC", cabe decir que si bien para el

⁴⁰⁹ STC 337/1994, FJ 10º: "[h]emos descartado desde un principio toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza" De modo que "ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también de medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas. Por tanto resulta perfectamente "legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo", aunque siempre con el límite de que "ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma".

primer curso sólo estaba prevista su impartición en siete CCAA (a saber, Andalucía, Asturias, Aragón, Cataluña, Cantabria, Extremadura y Navarra), ese era sólo un paso transitorio que derivaría, sin más plazos, en la implantación plena de la misma en el sistema autonómico, durante el curso 2008-09, como así fue. La cuestión que surgió en este ámbito fue por qué en unas CCAA se decidió su andadura inmediata y en otras no, y lo que es sin duda mucho más importante, por qué unas se ceñían con bastante rigor al Decreto de Mínimos establecido por el Gobierno a tal fin, y otras, como la valenciana, procedieron a una disección de la materia tal, para erradicar cualquier cuestión moralizante, que más bien llevó, al final de su diseño, a otra asignatura distinta.

Tal vez, el anuncio por parte de la Consellería de Educación de la Comunidad Autónoma Valenciana de impartir la mencionada asignatura en inglés, no obedeciera al afán de mejorar los conocimientos de lengua extranjera, sino a un intento de anular la proyección pretendida de la materia al tratar de explicarla y evaluarla, previo recorte de todos los contenidos que se consideraban moralizantes, en una lengua extranjera (el inglés, pese a su carácter “global”) en la que también se ha demostrado en los últimos informes realizados sobre el asunto, no estamos suficientemente preparados para desenvolvernos. Sucedió, como se decía, en la Comunidad Valenciana a raíz de la Orden de 10 de junio de 2008, de la Consellería de Educación, por la que se establecían formas de organización pedagógica para impartir la asignatura de EpC en sus distintos niveles de educación secundaria. Se contemplaban dos opciones para superar la asignatura, siendo en inglés la opción A y a través de un trabajo trimestral a realizar por el alumno la opción B. Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana no permitió que se evaluara la destreza en este idioma en la evaluación de la asignatura, siendo suspendida la opción por Auto de 28 de julio de 2008, por considerar que la evaluación del idioma distorsiona la evaluación de los contenidos propios de la asignatura, y además la Comunidad no podía establecer una doble forma de evaluar la asignatura cuando a nivel estatal no estaba contemplada esa posibilidad⁴¹⁰. Esta cuestión ya se ha comentado en un capítulo anterior y a ello nos remitimos.

⁴¹⁰ La orden fue finalmente anulada por Sentencia 109/2009, en el procedimiento ordinario 1391/2008, de 24 de julio de 2009.

V. El pluralismo ideológico y la libertad académica en la elaboración de libros de texto.

1. Aproximación dogmática en clave de teoría constitucional.

Ante la existencia en la sociedad de esa pluralidad de ideas y valoraciones sobre los más variados hechos y circunstancias que rodean la vida, surge el problema de cómo hacer compatible el respeto a ese pluralismo que reconoce la propia Constitución con el supremo interés del menor y la pretendida neutralidad de los contenidos educativos en aras de lograr el fin último asignado también por el texto constitucional a la educación en su art. 27.2 CE: el reiterado libre desarrollo de la personalidad en el respeto a los derechos y libertades fundamentales.

Abordaremos a continuación los motivos por los que surgió la polémica en torno a los contenidos a impartir en la asignatura EpC, y en qué medida podían considerarse los mismos, a nuestro entender, como atentatorios a la finalidad educativa a salvaguardar.

En desarrollo del art. 6.2 de la LOE, que establecía que correspondía al Gobierno fijar las enseñanzas mínimas a las que se refería la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, se promulgó el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Obligatoria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen esas enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, esto es, los aspectos básicos del currículo referidos a los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación de los mismos, de modo que se asegurara una formación común a todos el alumnado dentro del sistema educativo español.

En concreto, el Decreto 1631/2006 establecía para cada materia el modo en que ésta contribuye al desarrollo de las competencias básicas preestablecidas, sus objetivos generales, organizados según los cursos en que

deba impartirse la materia, y finalmente, los contenidos y criterios de evaluación de los mismos, de modo que permita valorar el aprendizaje adquirido. Con la finalidad, reiterada a lo largo de todo el texto legal, de formar a los alumnos en el ejercicio de sus derechos y obligaciones en su vida como ciudadanos, y recordando que los centros promoverían compromisos con las familias y con los propios alumnos en los que se especifiquen las actividades que unos y otros desarrollarían para facilitar el progreso educativo, se enmarcó el diseño de la nueva asignatura curricular: *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, denominación que adquiriría en los cursos de primero a tercero, y *Educación ético-cívica*, en cuarto curso de la ESO.

El debate social debe centrarse, entendemos, antes que en lo disparatado de unos y otros manuales de texto que, desde sus propias perspectivas, han ido diseñando el desarrollo de los contenidos mínimos fijados por el Real Decreto 1631/2006, antes que eso, decimos, debe centrarse la cuestión en cuál debe ser el currículo básico que todo ciudadano debe adquirir en la escolaridad obligatoria por lo que se refiere al aprendizaje de tal condición, la de ciudadano. En un sentido amplio, entendemos que la educación para la ciudadanía y los derechos humanos debe comprender todo aquel conjunto de saberes y competencias que posibiliten la integración y la participación activa en la vida pública.

La cuestión no radica sólo, por tanto, en limitar los conocimientos a los valores ético-cívicos que impregnan, o al menos deben hacerlo, la convivencia en una sociedad democrática⁴¹¹. En esta línea, resulta defendible una configuración amplia de los contenidos de la asignatura, no centrándose en únicamente aquellos que deriven en cuestiones pertenecientes a la ética privada, sino, en el ámbito estricto de lo público, los que instruyan en una concepción de la democracia mucho más allá de su propia dimensión participativa (en este aspecto, las asambleas de clase posibilitan, de modo directo, la deliberación y decisión de asuntos comunes). Diversamente, se ha de pretender más, un modelo “moral” de democracia que abarque también en

⁴¹¹ El profesor A. Guarro utiliza la expresión “currículo democrático” en su obra *Currículum y democracia. Por un cambio de la cultura escolar*, Barcelona, Octaedro, 2002. El término vendría a comprender el capital cultural mínimo y activo competencial necesario para moverse e integrarse en la vida colectiva, comprendiendo a su vez los comportamientos y valores deseables.

su enseñanza el conjunto de valores netamente humanos que implica la vivencia de la misma: es evidente que la democracia no es sólo un sistema político, sino la expresión como forma de vida de los valores que la constituyen, el estilo moral y el modo de vida comunitario que conlleva⁴¹² y en tal sentido debe ser enseñada en las escuelas.

Si la entendiéramos de modo limitado, como institucionalización de una representación indirecta, y en ese sentido la mostráramos a los más jóvenes, la asignatura tendría un carácter marginal: sólo profundizarán las generaciones futuras en el sistema democrático si esa parte de la democracia va acompañada de la educación cívica de los ciudadanos, entendiendo por tal la que se asienta en valores como la solidaridad, la cooperación, la justicia, la tolerancia o el desarrollo sostenible, trasladando todos y cada uno de esos valores a la vivencia en el propio centro escolar, es decir, vivir la democracia en las escuelas. La finalidad y el método teórico es inmejorable, el cómo llevarlo a cabo es lo que plantea tantas dificultades que el debate encontrado es inevitable entre los que opinan qué, y qué no, debe formar parte de ese contenido ético democrático a transmitir en la escuela, hasta dónde debe llegar, qué dejar para el ámbito de la propia familia que tanto respeto como el otro merece. En estos términos se plantea el debate como venimos refiriendo a lo largo del trabajo en los distintos aspectos que se abordan. Ahora, en el de la elaboración de manuales.

A la hora de analizar los diferentes manuales de texto de la asignatura que han ido elaborando las distintas editoriales y a los que en uso de la autonomía concedida a los centros educativos a la hora de la impartición de la asignatura han podido optar los centros, públicos o concertados, pues el Decreto 1631/2006 se limita a establecer las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Obligatoria Secundaria, se hace imprescindible definir, de manera más o menos genérica, qué pretende la

⁴¹² El escritor hispanoamericano Uslar Pietro, A. "La enseñanza de la democracia", *Abaco*, nº 12-13, 1997, explica al respecto: "No se enseña democracia como una asignatura ordinaria, ni tampoco como un juego. Deben aprender y sentir que la democracia es una manera de vivir. Todos los maestros y todas las asignaturas son buenos para ese aprendizaje. La escuela para ello debe volverse hacia el cultivo de la vida democrática entre sus alumnos: enseñarlos a convivir, a cooperar, a respetar lo diferente y lo contrario en los otros, a amar la libertad de los demás".

asignatura de educación para la ciudadanía⁴¹³.

Básicamente, y sin entrar de momento en la variada relación de cuestiones que el Decreto prevé y que serán objeto posteriormente de un análisis más concreto, baste decir que la educación para la ciudadanía se ocupa del aprendizaje de la vida en común en una sociedad democrática, del proceso que desemboca en que un individuo, tras recibir una buena dosis de civismo y de respeto por las normas que rigen la vida pública, llegue a formar parte de una colectividad que sepa exigir sus derechos y denunciar sus violaciones, cumplir con sus obligaciones en la misma medida y con el mismo grado de aceptación respecto de la comunidad, y todo ello en beneficio de una sociedad justa y democrática, que respete las diferencias y el pluralismo, que se asiente en el diálogo y el entendimiento como forma de resolver los conflictos, y que promueva, en definitiva, la paz y los derechos humanos.

Todo ello debe traducirse en la transmisión de dos tipos de contenidos: los saberes y las habilidades. Respecto de los saberes, cuya teorización se aprende mediante las tareas habituales de las asignaturas escolares, se trataría de adquirir conocimientos como las nociones económicas y jurídicas necesarias para entender el orden social, el funcionamiento de los sistemas públicos de salud, educación, transporte, asistencia social y otros, el sistema impositivo y de solidaridad intergeneracional e interregional, el estudio de los sistemas políticos, tanto a nivel local, como nacional e internacional, incluyendo en este apartado el conocimiento de las Declaraciones de Derechos Humanos y de las instituciones que velan por su salvaguarda, las teorías éticas y políticas que fundamentan el sistema democrático, y desde una perspectiva más amplia, los distintos saberes que nos ayudan a comprender críticamente la realidad humana y social. Desde el punto de vista de las habilidades, nos referimos a las destrezas y formas de comportamiento social que nos llevan a conducirnos en la vida.

Es en este último sentido, en el de las habilidades, donde más dificultades suscita la consecución de los logros pretendidos por la asignatura, y ello porque dichas habilidades se transmiten con mucha dificultad mediante

⁴¹³ Obviamente, se señala aquí una vez más que cuando nos referimos a “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” como “Educación para la ciudadanía”, lo es por motivos de simplificación, y en ningún momento con la intención de menoscabar la importancia de la segunda parte de la previsión de la asignatura, los derechos humanos.

asignaturas, porque exigen procedimientos más vivenciales donde el compromiso, el afecto, el ejercicio y la participación activa son condiciones esenciales para su adquisición. Hablamos aquí de destrezas tales como la sensibilidad ante la injusticia, la capacidad de argumentar, de escuchar, de esforzarse por entender los puntos de vista ajenos, o de tratar los conflictos de forma constructiva, la defensa del bien común, la responsabilidad, la participación, la tolerancia o la colaboración en las tareas sociales. Lograr aunar saberes y habilidades en una asignatura de este tipo se presenta para la escuela como una exigencia, no sólo legal, la propia derivada de la Constitución y la que surge de los organismos internacionales de los que España forma parte, sino también cívica, y que, a pesar de resultar complicado, no puede resultar a la larga sino rentable.

¿Qué hay de todo esto en los manuales? ¿Qué materias se abordan y cuáles debieran acometerse y se han omitido? ¿Cómo se explican algunas de ellas que resultan polémicas por entender parte de la opinión pública que van más allá de lo recogido en el Decreto, por exceder de lo socialmente conveniente y permisible? ¿En qué medida se extralimitan distintas editoriales al presentar un enfoque distorsionado o cuando menos alejado de lo que mayoritariamente se considera debe relegarse al ámbito moral privado de cada familia, vulnerando así el derecho que asiste a los padres a procurar a sus hijos la formación religiosa y moral que estimen más adecuada a sus propias convicciones? ¿En nombre de qué derecho y de qué finalidad legítima puede pretenderse hablar de determinadas cuestiones en la escuela? Y, en definitiva, ¿es el Decreto que establecía los contenidos de la asignatura en los distintos cursos el que se ha extralimitado contemplando cuestiones que en nada contribuyen a una mejor formación de los alumnos como futuros ciudadanos y como conocedores de sus derechos fundamentales, o ha sido más bien la posterior literatura, panfletos en muchos casos, que del mismo han hecho los diferentes manuales de desarrollo los que han sobrepasado ciertos límites reservados en todo caso a la educación a recibir en el propio seno familiar?.

El manual elegido por cada centro iba a constituir el elemento de apoyo fundamental para la impartición de la asignatura en el curso concreto. Ha sido en el curso escolar, 2014-2015, en el que han seguido utilizándose dichos libros de texto, dado que la asignatura pervivía en los cursos que no se veían

afectados por la entrada en vigor de la LOMCE, que permite una entrada gradual (entre ese curso y el curso 2015/2016) de las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, promoción y evaluaciones de las distintas etapas educativas⁴¹⁴.

2. Análisis pragmático a la luz del Real Decreto 1631/2006.

Ante el despliegue de libros de texto que han abordado las cuestiones, las más expresas y las más rebuscadas en cuanto a los mínimos fijados por el Decreto de desarrollo de la LOE (pues las hay que únicamente podrían considerarse previstas muy accesoriamente, como sería el caso de la homosexualidad en lo tocante a la dimensión afectiva, y en ese sentido no formarían parte de su contenido esencial), se puede establecer una línea divisoria entre lo realmente necesario a impartir en la asignatura y todo lo demás, multitud de cuestiones que escapan, a nuestro entender, de los saberes y las prácticas que conducen a la formación como ciudadanos, que es al fin y al cabo la pretensión de la tan debatida asignatura. Vaya por delante la conclusión a la que llegamos tras analizar textos, como decimos, de lo más variado sobre todo en lo tocante a los temas más espinosos y que más polémica generan por cuanto rozan, en la mayoría de los casos, cuestiones de estricto ámbito familiar, por referirse a cuestiones morales muy particulares, reservado este ámbito, como es lógico y como la propia Constitución prevé, a ese estricto ámbito educativo familiar, merecedor del mayor respeto. La

⁴¹⁴ Disposición final quinta LOMCE (*Calendario de implantación*): "1. Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, promoción y evaluaciones de Educación Primaria se implantarán para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar 2014-2015, y para los cursos segundo, cuarto y sexto en el curso escolar 2015-2016. 2. Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, requisitos para la obtención de certificados y títulos, programas, promoción y evaluaciones de Educación Secundaria Obligatoria se implantarán para los cursos primero y tercero en el curso escolar 2015-2016, y para los cursos segundo y cuarto en el curso escolar 2016-2017. La evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria correspondiente a la convocatoria que se realice en el año 2017 no tendrá efectos académicos. En ese curso escolar sólo se realizará una única convocatoria. 3. Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, requisitos para la obtención de certificados y títulos, programas, promoción y evaluaciones de Bachillerato se implantarán para el primer curso en el curso escolar 2015-2016, y para el segundo curso en el curso escolar 2016-2017.[...]"

conclusión sería, decimos, que algún libro de texto, unos en unas materias y otros en otras, han desvirtuado la esencia de lo pretendido al dar preponderancia a cuestiones que no constituyen el núcleo de la asignatura configurada por la LOE y desarrollada, en sus contenidos mínimos, por el Decreto 1631/2006.

Los libros de texto de la nueva asignatura permiten la enseñanza de las ideologías más dispares. La lectura de algunos de los libros de texto más demandados por los colegios evidencia que, dependiendo de la editorial, en EpC cabe un amplio abanico de postulados morales que van desde el rechazo frontal al aborto, la descalificación de la laicidad o la negativa a reconocer el matrimonio homosexual hasta la defensa de una sexualidad libre, la información detallada sobre la píldora del día después o las críticas a la Iglesia Católica por considerar una “*perversión*” el amor entre personas del mismo sexo.

Es asimismo perceptible que los capítulos dedicados a cuestiones ideológicamente neutras, como la lucha contra el acoso escolar, la descripción de las instituciones democráticas o la necesidad de preservar el medio ambiente, reciben tratamientos muy similares en todas las editoriales, y tampoco se observan diferencias a la hora de abordar la necesidad de contribuir al mantenimiento de los gastos del Estado mediante el pago de impuestos, las desigualdades de la globalización o la prevención de riesgos para los jóvenes.

Unos manuales conceden más importancia a unos temas que a otros. Los manuales de *Octaedro*, *Algaida* y *Laberinto* conceden mucha importancia a la cuestión de la educación vial; y huelga decir que es muy importante, pero desde nuestro punto de vista debería tratarse como contenido de otra asignatura, distinta de la de EpC, por exceder su ámbito. También *Anaya* incide en este tema y describe el tráfico como “*el enemigo más peligroso de los jóvenes*”.

La editorial *SM* opta por alertar sobre las secuelas físicas y mentales del consumo de cannabis y *Santillana* pone el acento en la solidaridad en cualquier ámbito de la vida. La generalidad de los textos ayuda a los escolares a situarse en el lugar del otro, y ninguno escatima espacio, ahí sí se cumple uno de los cometidos previstos por el Decreto, para transmitir la necesidad de ser

tolerantes ante las diferencias de raza o creencias.

En los mismos términos, los textos tratan de transmitir a los alumnos un fuerte sentimiento de dignidad personal, propia y ajena. El libro de la editorial SM, dirigido por el filósofo José Antonio Marina, recupera un relato de Erich Fromm para dejar claro que *“el autodesprecio es el comienzo de la sumisión”*, e intenta inculcar en los adolescentes sentimientos positivos para obtener tanto la felicidad personal (*“plenitud para desarrollar el proyecto de vida”*) como la felicidad política, la derivada de un *“país justo”*: no todos se plantean metas tan elevadas.

El manual de la editorial *Octaedro*, plagado de cómics y letras de canciones, desciende hasta los detalles cotidianos como enseñar a los escolares a descifrar una factura y hacer valer sus derechos como consumidores, siendo contundente en la expresión de la opinión absolutamente propia de la línea editorial y nada neutral; es más, sin ver qué puede ello aportar a los objetivos planteados por la LOE en relación con la asignatura, de que ver una película europea responde a *“una concepción plural y diversa”* de la cultura, mientras que ver una película americana se engloba en una *“concepción restrictiva y homogeneizadora”*.

Cuando de verdad se aprecian las divergencias entre los manuales de EpC es bajo los epígrafes que se refieren a las emociones, el amor, las creencias o la sexualidad. La mayoría de los textos limitan la religión a la esfera privada, pero los hay extremos en un sentido y en otro: así algunos textos recuerdan las guerras originadas o azuzadas por las creencias religiosas, y otros, en el sentido opuesto podríamos decir, como el caso de la editorial *Casals*, afirma que *“la religión ayuda a las personas a ser buenos ciudadanos, ya que fomenta valores positivos para la convivencia democrática como la honradez, la paz y la solidaridad”*. Este mismo manual, que cuenta con la colaboración del catedrático de psiquiatría Enrique Rojas, condena taxativamente el aborto y niega el matrimonio homosexual entre otros planteamientos que se inscriben en la misma línea de pensamiento y que, al margen de lo que cada uno sienta u opine al respecto, se trata, hoy por hoy, de cuestiones podemos entender socialmente aceptadas por cuanto hay una legislación que las contempla y las ampara en determinados supuestos.

Desde este punto de vista entendemos que excede el ámbito de lo

razonable y aún más, atenta en gran medida contra la dignidad de todos los ciudadanos que, en los supuestos legalmente previstos hayan hecho uso de la Ley que regula el aborto y de la que permite el matrimonio de personas del mismo sexo, por cuanto lo que no se debe olvidar en ningún caso es que vivimos en una sociedad democrática y que las leyes se dictan en su seno, por lo que el respeto a las mismas, al margen de las opciones individuales de cada ciudadano, ha de ser escrupuloso y pleno, de modo que, alimentar un sentimiento negativo en este sentido en los futuros ciudadanos no conduce sino al rechazo originario hacia ese tipo de regulación, cuando lo correcto, entendemos, sería explicar que ese tipo de actuaciones, el aborto y el matrimonio homosexual, son prácticas aceptadas en nuestra sociedad al haber una legislación que, en el estricto marco de los casos en ella reconocidos, permite las mismas, sin perjuicio, obviamente, de que la conciencia individual de cada uno al respecto, lo acepte o lo rechace, y sea el núcleo familiar más estrecho, los padres en definitiva, los que enseñen a sus hijos los planteamientos que consideren más correctos. Desde luego, sí son cuestiones todavía sometidas a controversia desde la perspectiva constitucionalista⁴¹⁵.

⁴¹⁵ Cfr. Alegre Martínez, M.A., “Estado social y protección de los más vulnerables: Constitución y nuevos derechos”, en Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L., (Dir.), *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014: “nuestro planteamiento reclama la necesidad de una *protección integral de la persona, de su individualidad y de todos sus bienes e intereses*, exigida además por el objetivo constitucional del *libre/pleno desarrollo de la personalidad* (arts. 10.1 y 27.2 CE), lo cual supone un paso más respecto de la mera protección de los derechos: la protección integral de la persona pasa no sólo por la salvaguarda de sus derechos, sino también por la de cualesquiera *otros aspectos susceptibles y dignos de protección*: bienes, intereses, necesidades, y todo aquello que implique la promoción del ser humano, de su quehacer, potencialidades, valores. Proteger esos aspectos conducirá a un *progreso* que vaya más allá del bienestar material o del desarrollo económico” (p. 595); y, en conexión con ello, añade el citado autor: “Si el Derecho Constitucional está al servicio de la persona, tiene que estarlo de la vida humana; y, puesto de que de seres humanos vulnerables hablamos, deberá estar al servicio de las vidas humanas más vulnerables (la *vida del no nacido*, y la *vida en fase terminal*) y del deber de respetarlas. La Constitución ofrece un *concepto de persona* (merced sobre todo a la interpretación conjunta de los artículos 10.1 y 15: dignidad humana, derecho a la vida, prohibición de tratos inhumanos o degradantes), que a su vez reconduce a principios éticos y postulados antropológicos que ya sirvieron, por ejemplo, para fundamentar la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y que acaban remitiendo a la dignidad de la persona, de la que se deriva el *carácter inviolable de sus derechos*” (p. 603). Y, sobre esta última cuestión, Alegre Martínez, M.A., “Apuntes sobre el derecho a la vida en España: Constitución, jurisprudencia y realidad”, *Revista de Derecho Político*, nº 53, 2002, pp. 337-360.

Opinamos que estas cuestiones deberían quedar al margen de una explicación en las aulas que fuera más allá de la simple constatación de la legalidad vigente, que permite la práctica del aborto en determinados supuestos, así como el referido matrimonio entre personas de mismo sexo, sin entrar en las consideraciones morales, de una u otra índole que temas tan espinosos como los mencionados suscitan⁴¹⁶.

En el polo opuesto podría situarse el texto de la Fundación Cives, en la que el prólogo es obra del filósofo Fernando Savater, y que edita *Laberinto*. El mismo llama la atención sobre la presencia de la asignatura de religión en el bachillerato y comenta que responde a un *“contorsionismo oportunista que antes o después –mejor antes– habrá que revisar definitivamente”*, previniendo a los jóvenes *“antes de que los padezcan”* de la necesidad de defenderse de *“dos de los dos peores y más frecuentes sectarismos de nuestro espectro político: el clericalismo, por lo general apoyado por la derecha, y el nacionalismo, apoyado también por lo general electoralmente por la izquierda”*. Explicaciones como éstas, creemos, están fuera de lugar.

Por mencionar otros ejemplos respecto de temas polémicos citaremos el tratamiento del género: ¿hombres y mujeres se diferencian sólo biológicamente? Los libros de texto no son ajenos a la polémica que también suscita esta cuestión. Así, los manuales de *Algaida* y *Octaedro* responden rotundamente que sí⁴¹⁷. Por el contrario, *Casals* se sitúa en el extremo opuesto, reivindicando el eterno femenino⁴¹⁸. *Santillana* alerta sobre los estereotipos, *“son creencias falsas y ofensivas”*.

Por lo que se refiere a la cuestión sexual, la editorial *Octaedro* dedica

⁴¹⁶ A este respecto, Manuel de Castro, secretario de la Federación española de Religiosos de la enseñanza (por así decirlo, la patronal de los colegios católicos concertados), para quien varios de los manuales estudiados son perfectamente compatibles con las enseñanzas que la Iglesia Católica proclama, opina que se requiere una lectura sosegada de los distintos manuales para elegir primero el texto, y luego el profesor adecuados. *“A fin de cuentas no hay que negar situaciones que existen en la vida real. Ni guardar silencio en clase sobre determinadas tendencias sexuales...”*.

⁴¹⁷ El manual de *Algaida* expone: *“El término género hace referencia a una construcción cultural y, como todo lo cultural, puede ser modificado. Queda claro, pues, que la diferencia en las relaciones de género no es algo natural o biológico, sino aprendida, y muy a menudo, impuesta”*. Incluye también un vigoroso repaso a la historia del movimiento feminista.

La editorial *Octaedro* recoge frases de literatos como ejemplo notorio de machismo: *“No hay ninguna mujer que sea un genio. Las mujeres son un sexo decorativo”*, decía Oscar Wilde.

⁴¹⁸ *“La mujer ha sido la que ha transmitido siempre los sentimientos, el mundo de la afectividad... La madre humaniza la familia. Es ella el cemento de la unión. La ternura es el ungüento de amor”*.

capítulos completos a estudiar la realidad social y afectiva de los homosexuales e insiste en que los adolescentes, independientemente de su condición sexual, se protejan del sida y de los embarazos no deseados mediante el uso de anticonceptivos. Recuerda, eso sí, que deben ser responsables y tener en cuenta que la píldora del día siguiente es un método al que no hay que recurrir habitualmente como forma de prevención. Nos parece absolutamente innecesario entrar en la exposición de estas materias, más allá de la simple instrucción sobre los peligros que entrañan las enfermedades de transmisión sexual; lo demás debería reservarse a la educación en el propio ámbito familiar. Sí es cierto, no obstante, que la mayoría de manuales no son tan explícitos en este apartado.

En definitiva, tan variado abanico de opiniones hace posible, para quienes siguen creyendo en las virtudes de la asignatura, que ésta pueda ser impartida en clase sin violentar las conciencias de alumnos, padres o profesores. Pero, indudablemente, es una lástima que la asignatura no se plantease de forma suficientemente neutral y “limpia” en ese sentido para que ningún sector ideológico se sintiera atacado por las previsiones de la misma, en un sentido o en el opuesto, y ello porque no deberíamos haber entrado, ante la inclusión de una asignatura que en principio merece todo nuestro apoyo, respeto y aún reconocimiento, no debería entrarse, decimos, en si es compatible con tal o cual ideología, porque lo deseable hubiese sido que en su configuración se hubiese planteado como universal, predicable para todos los ciudadanos al margen de sus planteamientos morales, políticos o religiosos. Pensamos que sólo la voluntad unánime de todos los actores implicados en el desarrollo cotidiano de la misma podría contribuir a rebajar la tensión que hasta el momento se ha generado alrededor de sí misma, pretendiendo el logro mayormente buscado, queremos pensar, por el legislador, el de contribuir a la formación de ciudadanos dignos de la sociedad democrática que afortunadamente disfrutamos actualmente, haciéndoles merecedores de la misma y contribuyendo a su capacitación para afrontar los retos que diariamente nos plantea.

Las opiniones de los distintos afectados difieren de unos a otros, desde los que opinan que algunos manuales son del todo inaceptables, a los que niegan en sí misma la asignatura o las filigranas que se hacen para no atentar

contra determinadas creencias y a la vez seguir el Decreto de contenidos. El propio Ministerio de Educación del Gobierno que aprobó la LOE respondió en ocasiones, en el ánimo de atajar cualquier discusión que consideraba estéril, por cuanto no veía ningún problema a los contenidos fijados en el Decreto, que sigue los propuestos a su vez por instancias internacionales, respondiendo entonces que es natural que cada uno adapte la asignatura a su manera y que es lógico que se muestren divergencias en una sociedad plural como la nuestra.

3. Lo que no debe faltar en la asignatura EpC: qué enseñar sobre estas cuestiones.

¿A qué tipo de formación de la ciudadanía aspiramos en esta sociedad del conocimiento, de la globalización, o de la reivindicación identitaria? Entendemos que, al menos, será preciso, entre otros, mantener los siguientes principios generales: de un lado, abogar por una universalidad que haga posible la convivencia y la igualdad, y al mismo tiempo reconocer y respetar la pluralidad cultural y la diversidad y singularidad de cada persona, todo ello en un mundo globalizado que anula tal diversidad y tiende a la uniformidad; y, de otro lado, conjugar el reconocimiento diferenciado de las culturas con la cultura común, y en ese sentido exponemos a continuación los conceptos que consideramos imprescindibles, a modo de glosario, como parte integrante de una asignatura como la enjuiciada, indicando en cada uno de ellos qué comportan los mismos o qué enfoque sería conveniente presentar de ellos.

1. Transmisión de valores: Como punto de partida de todo lo que sigue es absolutamente necesario plantear que la educación en valores ha de ser una de las prioridades fundamentales en todo proceso educativo, tanto en la educación formal como la educación en el tiempo libre, por lo que no se puede pretender sólo desde el punto de vista del profesorado, o sólo del alumnado; hay que abordar la triple conjunción profesorado, alumnado y familia. La educación en valores es necesaria porque los seres humanos necesitamos aprender a comportarnos como tales a través del proceso de socialización,

para alcanzar el nivel de desarrollo y madurez necesarios para vivir en sociedad de forma plena y responsable.

Por supuesto, es menester poner límites, no todo vale, y los valores no se aprenden únicamente explicándolos, hay que vivirlos para poder transmitirlos y que la otra persona pueda hacerlos suyos, la sincronía entre lo que se dice y se hace al tratar de enseñar; sólo así se interiorizan. Es por eso que todo cuanto se expone a continuación requiere, para su aprehensión, no sólo de una exposición teórica y de contenidos sino también, y quizá mayormente, de una actitud por quien imparte la materia, absolutamente acorde con lo que se intenta inculcar, pues, de otro modo, de poco servirá. Sirva, para comenzar la educación en valores, la reivindicación de la misma, de la educación, como valor en sí misma, pues siendo un derecho constituye aún hoy, en muchos lugares del mundo, un auténtico privilegio⁴¹⁹.

2. Globalización: Entendida como resultado de la integración de los sectores económicos y financieros a escala mundial, y que fue posible por el rápido y significativo progreso tecnológico, especialmente en el área de las tecnologías de la información y la comunicación, los cambios geopolíticos, en particular el derrumbe del bloque del Este en Europa y la emergencia de agrupamientos económicos de países (UE, MERCOSUR), así como una ideología dominante fundada en la regulación del mercado, en términos de intercambios económicos y financieros en un primer momento, y trasladándose después a otros sectores sociales como el de la educación y la salud. La consecuencia de la emergencia de este fenómeno ha supuesto la aparición de la sociedad del conocimiento, debido a la multiplicación de fuentes de información y comunicación, la transformación de la naturaleza del trabajo, ligada a la necesidad de mayor flexibilidad y movilidad, a la necesidad del trabajo en equipo, y por último, el aumento de la exclusión social, pues una parte de la población mundial está desempleada o percibe una remuneración

⁴¹⁹ El Diccionario de la Lengua Española define el término “valor” como la cualidad que poseen algunas realidades, consideradas bienes, por lo cual son estimables. Los valores tienen polaridad en cuanto que son positivos o negativos, y jerarquía en cuanto son superiores o inferiores. Se debe diferenciar entre la educación en valores y la educación en Derechos Humanos, porque siendo la educación en Derechos Humanos un ejemplo claro de educación en valores, la educación en valores puede ser contraria a los Derechos Humanos. Para analizar la educación en valores debemos preguntarnos en qué valores Este es el planteamiento por el que aboga Mestre, J.V., “Educación en Derechos Humanos”, *Vivir educando*, nº 23, 2005.

inadecuada, con lo que no puede incorporarse a la sociedad.

3. Multiculturalidad: Multiculturalismo, interculturalidad, pluralismo racial, asimilación e integración, minorías étnicas, son cuestiones de plena actualidad en nuestra sociedad a las que los más jóvenes se enfrentan sin tener a veces claras los contenidos de tales expresiones, sus implicaciones o su traducción en la vida cotidiana. A este respecto, cabe plantearse que la realidad social a la que se enfrenta hoy Europa es la de un pueblo que no será ya siempre el mismo, su sangre y su cultura se mezclan día tras día con otras. La cultura se transforma continuamente con las aportaciones de sus miembros, sus sentimientos y su saber, van configurando la cultura de una población como producto de la realidad en que viven sus miembros, vengan de aquí o de allá. Todas las sociedades de hoy son multiculturales en ese sentido, la implicación de unas costumbres con otras se hace cada vez más patente, los hombres y mujeres se desplazan cada vez con mayor frecuencia, viven de formas distintas, y ello contribuye a una amalgama cultural que debe ser vista, y enseñada, como algo positivo, como riqueza.

Los cambios demográficos que están ocurriendo en los países occidentales, en especial la baja natalidad y fuerte inmigración, están dando lugar a que nuestras sociedades se estén volviendo multiculturales, esto es, la presencia creciente en nuestra sociedad de grupos culturalmente heterogéneos como consecuencia del incremento de la población extranjera, y ello se está, inevitablemente, trasladando a la escuela. Con ello está surgiendo un fuerte sentido de reafirmación de lo culturalmente propio, y ello plantea sin duda crecientes retos a la educación para la ciudadanía, que debe hacer frente, pensamos, al dilema identitario y la respuesta democrática que debe darse al mismo, superados ya, deberían al menos, los modelos de asimilación y de mera integración. El reto radica en cómo enseñar a conjugar, de una parte, la libertad necesaria para permitir expresar identidades particulares en los espacios públicos y a la vez respetar la equidad con los que son diferentes.

Obviar un planteamiento como el formulado puede evitarnos la incomodidad del problema por un tiempo, pero no debemos olvidar las experiencias de otros países cercanos que ya comenzaron a vivir este fenómeno antes que el nuestro y que hoy se enfrentan a no pocos problemas por no haber sabido, o querido por desidia, afrontar desde los primeros años

educativos la necesidad del respeto a ese hecho multicultural que, queramos o no, forma y formará parte, cada vez más intensamente, de nuestra sociedad actual. Que seamos capaces de transmitir los aspectos positivos de la multiculturalidad no sólo nos permitirá tener sociedades más habitables en el futuro, sino que, y es exigencia de hoy mismo, nos permitirá hablar de respeto a la dignidad de toda persona humana, sin cumplir por ello, lejos otros deberes personales netamente privados, más que el propio mandato constitucional.

Si bien la educación cívica comienza con relaciones afectivas en los círculos inmediatos, señaladamente la familia, ésta se va progresivamente aumentando hacia una ciudadanía cosmopolita. Los escolares construyen su identidad personal en relación con la comunidad de origen y vida, lo que debe abocar, en un segundo momento, a una apertura a los otros diferentes y a sus culturas. Debe recordarse que uno de los fines esenciales de la tradición educativa ha sido educar para una comprensión global del mundo, y el multiculturalismo se impone hoy como una de las realidades más certeras en la sociedad en que vivimos y, en tal sentido, hemos de educar a los niños y jóvenes en la misma. Con esta filosofía, consideramos que no se debe abdicar de defender unos valores comunes a la condición humana, con independencia de las minorías o grupos culturales distintos a la mayoría social imperante, pues han sido la base de los derechos humanos, y por tanto, del reconocimiento de su condición igualitaria.

El multiculturalismo se presenta así como una respuesta a la diversidad cultural y su integración en la cultura propia, la cultura de la mayoría, y debe enseñar a vivir todos juntos, asegurando la participación plena de todas las culturas viendo en su diversidad una fuente de riqueza, garantizando también así la libertad de expresión, en todas sus formas, en una sociedad pluralista y multicultural. El respeto a los derechos fundamentales y los principios y valores democráticos que propugna la Constitución son los únicos límites que pueden erigirse como tales.

Desde esta perspectiva, el funcionamiento de una sociedad democrática multicultural precisa de abundantes transacciones, la llegada de personas de otras partes del mundo es una riqueza, y un derecho, pero también puede tornarse un problema. En esa línea, se hace necesario hacer gala de buena dosis de prudencia y de sentido común, sin olvidar, en última instancia, la

exigencia amplia de libertad que propugnaba John Stuart Mills en su obra *On Liberty* para conformar sociedades interculturales en las que se vea al inmigrante extranjero como portador de historia y cultura perfectamente susceptibles de coexistir y enriquecerse mutuamente con los ciudadanos de la sociedad que lo recibe, habiendo mutua interferencia entre ellos, de igual manera que en nuestra propia sociedad existen diversas formas de vivir, lo que llamaríamos diversidad cultural, siendo la diversidad lingüística, la diversidad de religiones, la diversidad de nacionalidades, otros tantos hechos ya asumidos en nuestra sociedad.

La educación se revela, en este sentido, como uno de los instrumentos más eficaces para proteger y promover la identidad cultural de las diferentes sociedades, así como para mantener la diversidad cultural en un momento en que la globalización tiende hacia la uniformización también de ésta. Hoy se impone el reconocimiento de las diferencias en el interior de las aulas como un valor positivo. Se trata básicamente de aprender a vivir juntos y compartir unos valores comunes, al margen de las diferencias sociales que perviven en nuestra sociedad. La sociedad multicultural coherente con una idea democrática de la ciudadanía es aquella en la que existe homogeneidad cultural en la esfera pública, mientras que se admite la diferencia en el plano de lo privado. En el ámbito de la ética pública hay una sociedad homogénea imprescindible que debe ser seguida por todos, mientras que en la ética privada es posible la pluralidad y el desarrollo diferenciado de las culturas, con el límite, en todo caso, del respeto a las reglas del juego y a los valores, principios y derechos fundamentales tantas veces mencionados⁴²⁰.

4. Tolerancia y pluralismo: Imbricado con lo anterior, aparece otro valor de inexcusable transmisión y que ha de ser objeto de cuestionamiento continuo, por jóvenes y adultos: la tolerancia. La tolerancia es una virtud característica de una sociedad libre y esencial para el mantenimiento de la democracia, sirve para reforzar la ética de los derechos, sobre todo aquellos referidos a la libertad de creencias, pensamientos, ideologías y su libre

⁴²⁰ Gutmann, A., *La educación democrática: una teoría política de la educación*, Barcelona, Paidós, 2001. Aboga por un multiculturalismo "integrador", que conjugue el respeto de las diferencias con la conquista de la libertad y la justicia para todos. Así explica que la educación democrática apoya una "política de reconocimiento" basada en el respeto a las individualidades y sus iguales derechos como ciudadanos.

expresión. Por todo ello, la institucionalización de la tolerancia es la mejor garantía del ejercicio pleno de los derechos, y en ese sentido conectaría con el pluralismo en sentido normativo, como sinónimo de la diversidad, su aceptación y su ensalzamiento como algo positivo; al fin y al cabo, el pluralismo se impone como exigencia de comprensión de la realidad, variada y plural. De ahí la necesidad, para defensa de ambos valores, tolerancia y pluralismo, de huir de dogmatismos y monopolios ideológicos, vengan de donde vengan.

Obviamente, y como ocurre con todos los valores, no cabe llevar su defensa al extremo de hacerlos ilimitados; una vez más, es necesario transmitir que cuando mediante la exaltación de alguno de ellos se lastima gravemente la dignidad de las personas o los derechos humanos, es momento de justificar el establecimiento de límites a los mismos, y en tal sentido hemos hablado con anterioridad de la intolerancia con lo intolerante, que se refleja por ejemplo en el art. 17 CEDH al recoger el adagio francés “pas de liberté pour les ennemis de la liberté”⁴²¹.

5. Solidaridad: Entroncada directamente con la ética de las virtudes, se caracteriza por su calificativo social en cuanto que una sociedad de personas insolidarias en las que el destino de unas no sea objeto de atención por parte de las otras, está llamada al fracaso moral y social. Consiste “*en un sentimiento de comunidad, de afecto hacia el necesitado, de obligaciones compartidas, de necesidades comunes. Todo lo cual lleva a la participación activa en el reconocimiento y ayuda al otro*”⁴²².

6. Derechos Humanos: Más allá de profundas disquisiciones terminológicas, la expresión “*derechos humanos*” sirve para referirse a una serie de instrumentos que tienen como principal misión promover y proteger la libertad y la igualdad de todos los seres humanos. Por eso, presupone una concepción de los seres humanos como seres valiosísimos en sí mismos, en

⁴²¹ Art. 17 CEDH (*prohibición del abuso de derecho*): “Ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo”. Al respecto, puede leerse Català i Bas, A., *La (in)tolerancia en el Estado de Derecho*, Valencia, Ediciones Revista General de Derecho, 2002.

⁴²² Camps, V., *Los valores de la educación*, Madrid, Centro de apoyo para el desarrollo de la reforma educativa, 1993, p. 105.

cuanto que cuentan con habilidades, destrezas y capacidades de diversa índole, que les hacen singulares y cuyo desarrollo se considera esencial. En esta línea, consideramos fundamental la defensa de la universalidad de ellos⁴²³, como rasgo en que se resume la dignidad humana que los inspira. También la diversidad es un rasgo de los derechos que se traduce en la valoración de las diferencias, tanto de los propios seres humanos como de los planes de vida de cada uno de ellos, así como la indivisibilidad de los mismos: no hay derechos fundamentales más importantes que otros; la idea de derechos prioritarios y de otros de menor importancia es una idea peligrosa que suele usarse, para algunos, como justificación y legitimación del incumplimiento o la violación de algunos Derechos Humanos. El problema es que algunos confunden diversidad y desigualdad. Podemos ser diferentes y diversos, pero esta diversidad no puede tener como consecuencia la desigualdad.

Es necesario transmitir que pese a la lentitud en su desarrollo son cada vez más reconocidos, y que la capacidad de enjuiciamiento de las instituciones de garantía ha sido reforzada es un dato innegable. Si bien es cierto que algunas instancias (desde organizaciones gubernamentales, políticas y religiosas) cuestionan su universalidad, aduciendo que las distintas declaraciones de derechos tienen un “sesgo occidental”, su indivisibilidad en cambio es mayoritariamente aceptada: que no hay dignidad humana con pobreza, analfabetismo, falta de servicios adecuados a la salud y otros mecanismos de protección social.

Una educación sensible a los derechos humanos implica tres etapas: a) la *etapa cognitiva*, en la que se presentaría al alumno la información detallada sobre los Derechos Humanos adaptados en todo caso a su desarrollo, tanto moral, como de aprendizaje, edad y madurez; una *etapa emocional* en la que hacer sentir al alumno emociones relacionadas con los Derechos Humanos y sus violaciones, y una tercera etapa, la *etapa activa*, para que los alumnos

⁴²³ Acerca de la pretensión y reconocimiento de la universalidad de los mismos, léase Ignatieff, M., *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 79: “Un régimen universal para la protección de los derechos humanos debe ser compatible con el pluralismo moral. Es decir, debe ser posible mantener regímenes de protección de los derechos humanos en civilizaciones, culturas y religiones muy diversas, cada una de las cuales discrepa de las otras acerca de lo que debe ser la buena vida. Otra forma de explicarlo es lo siguiente: las personas de diferentes culturas pueden seguir estando en desacuerdo sobre lo bueno, pero, en cualquier caso, están de acuerdo en lo que es insoportable e injustificablemente malo”.

puedan canalizar sus deseos de actuar en este campo, convirtiéndose en ciudadanos activos, demócratas, cívicos y responsables con todo lo expuesto.

Otros autores hablan de la necesidad de organizar la enseñanza de los derechos humanos mediante otros tres elementos, a saber, un *contenido* (información sobre la legislación y sobre las enseñanzas del pasado), *métodos* (comportamientos de los profesores, participación, organización de la educación) y *valores* (aceptación de las contradicciones que emergen de la oposición de puntos de vista y el reconocimiento de la diversidad humana). Por eso la educación, los derechos humanos y la globalización afectarán, separada y conjuntamente, al futuro de las sociedades, debido a su interdependencia: en este sentido, los efectos perversos de la globalización pueden producir resistencias y reivindicaciones para proteger los derechos humanos, por lo que se hace necesario recordar que cuanto más educada y bien formada está una población, mayores son las probabilidades de que se movilice para asegurar el respeto efectivo a los derechos humanos.

Educar para los Derechos Humanos supone educar desde y para unos determinados valores, tales como la justicia, la cooperación, la solidaridad, el compromiso, la autonomía personal y colectiva, el respeto, etc., al mismo tiempo que se cuestionan aquellos que les son contrarios, como la discriminación, la intolerancia, el etnocentrismo, la violencia, la indiferencia y la insolidaridad. Si bien tampoco hay que caer en el utopismo pedagógico al considerar que la educación en Derechos Humanos será el germen de una sociedad perfecta en la que todos sus miembros serán fieles cumplidores de los principios enunciados, sí es bien cierto que la misma puede contribuir, sin ninguna duda, a la disminución de las violaciones de éstos y a la creación de sociedades más libres, más justas y más pacíficas.

7. Deberes ciudadanos: Es lógico plantear que la satisfacción de los derechos no se logra sin el establecimiento de deberes y obligaciones por parte no sólo de los ciudadanos, sino también de los propios poderes públicos: el propio concepto de ciudadanía no se entiende si la atribución de los derechos no va acompañada de la exigencia de una serie de deberes que expresan respeto y compromiso con sus valores y principios.

8. Asunción de la identidad cultural: Como condición y no determinación, con la conciencia de que hoy somos resultado también de lo

que hemos sido y, no sólo genéticamente sino social, histórica y culturalmente y que sólo desde el reconocimiento de este condicionamiento, se puede participar no como objeto sino como sujeto de la historia. La educación implica una forma de intervenir en el mundo y por ello la educación exige asumir la historia, sus posiciones, rupturas, contradicciones y decisiones a favor de unos u otros.

9. Compromiso con el futuro: Desde la convicción de que no se puede estar en el mundo siendo una omisión sino un sujeto de opciones, que no se puede estar de forma indiferente y de brazos cruzados frente a los atropellos contra los más débiles, los mecanismos de impunidad y la injusta distribución de los bienes del mundo.

10. Autonomía y libertad de los otros: La consideración de que nadie es sujeto de la autonomía ajena y que ésta se logra con las experiencias en las tomas de decisiones, y en ese sentido es inacabada. El respeto por la autonomía de las personas es un imperativo ético que facilitará el aprendizaje y el crecimiento en la diferencia. Aprender a escuchar a los otros, porque el que escucha puede entrar en el movimiento interno del pensamiento ajeno, y es así como se aprende a hablar con la otredad y es la condición que prepara a los sujetos para colocarse en su posición. Ello entronca con la necesidad de diálogo, que se presenta como algo más que un método; más bien como una postura frente al proceso de aprender-enseñar: no puede haber desarrollo con sentido de equidad sin diálogo.

Se hace necesario, y en este punto sí creemos se ha centrado el legislador con especial énfasis, enseñar a convivir en sociedades heterogéneas como la actual, respetando la autonomía y la propia identidad cultural, favoreciendo en todo caso la tolerancia y aprendiendo a vivir en el respeto a la diferencia: frente al prejuicio se debe cultivar la libertad de pensamiento, la tolerancia frente a la intolerancia, el respeto mutuo contra el desacuerdo razonable, y todo ello implica cultivar la reflexión crítica. Es en el espacio social del centro educativo donde se puede aprender y ejercitar la capacidad de diálogo y debate necesarios en la conformación del ciudadano.

11. Nuevas tecnologías: La sociedad de la información y de las nuevas tecnologías, cada vez más al alcance de todos, está generando un nuevo enfoque de determinados espacios educativos; asistimos a lo que algunos

autores han venido a denominar “*cibercultura*”. Ello resulta altamente interesante desde el punto de vista de los métodos pedagógicos a que puede tener acceso el actual profesorado, pero lo que queremos resaltar de este hecho, si no cuestionar, es que, sin embargo, la sociedad de la información no es al mismo tiempo una sociedad del conocimiento, pues ello exige personas capaces de procesar, entender y usar críticamente dicha información y ello, hoy por hoy, sigue constituyendo un reto educativo. Así, no basta el suministro masivo de información para tener una sociedad de conocimiento si no contamos a su vez con unos alumnos con un espíritu crítico, capaces de desmenuzar las múltiples informaciones circulantes, jerarquizarlas y saberlas situar en su justo lugar. Pensamos que la EpC debe contar entre sus cometidos con la capacitación de los alumnos para que puedan disponer de unos marcos de referencia para usar las múltiples informaciones y medios a su alcance, y en este sentido no estamos seguros que la previsión de los contenidos mínimos que de la asignatura hace el Real Decreto 1631/2006 sea suficiente.

En relación con las nuevas tecnologías, se hace preciso plantear la utilización de los medios de comunicación por los más jóvenes, servirse de sus utilidades evitando sus perversiones, ya que, si tener información en estos momentos resulta vital para garantizar el acceso a numerosos bienes y servicios, para acceder al conocimiento o participar en la toma de decisiones, no lo es menos que ello significa también necesariamente prepararles para que puedan ejercer sus derechos de ciudadanía de forma correcta mediante la gestión correcta de la información, única forma de conducir al conocimiento. Durante siglos, clasificar la información ha sido la base de la estrategia para el control social y el mantenimiento del poder. El ejercicio de la ciudadanía implicará observar, proponer, crear, experimentar, obtener información, procesarla y, finalmente, convertirla en conocimiento.

12. Moral y Derecho: Se debe enseñar que ambos conceptos está conformados por valores, sobre concepciones del bien y el mal, de lo correcto y lo incorrecto, de lo malo y de lo bueno, por normas de actuación y por deberes que tienen una fuerza especial. Su vocación es, por tanto, eminentemente práctica. Se trata de un aspecto que estructura la personalidad de todo

individuo, de toda sociedad y de toda cultura⁴²⁴. Por ello, la formación moral es un elemento indiscutible a tener en cuenta en toda formación del carácter individual y en el proceso de sociabilidad; educar bien en ese sentido se encuentra radicalmente enfrentado a manipular y adoctrinar⁴²⁵.

La ética pública política se convierte en jurídica por la incorporación al Derecho positivo y organiza y limita al poder como Estado social y democrático de Derecho. Las formas en que se integra la moralidad en el Derecho, como ética pública positivada, es a través de los valores, de los principios de organización, de producción normativa o de la interpretación de los derechos fundamentales que va perfilando en su andadura, en el caso de nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional. La sociedad en la que vivimos conforma nuestra mentalidad, nuestra visión del mundo y nuestro comportamiento moral, que individualizamos en cada situación, que elegimos en cada disyuntiva; por eso, aunque los condicionantes sociales y culturales de la moral son una realidad insalvable, también lo es que no nos determinan hasta el punto de negar el papel esencial de la conciencia moral individual.

En efecto, el contar con unas normas básicas de justicia, de validez universal (como pueden ser los derechos humanos) es un paso determinante para el establecimiento de unas normas para la convivencia social, que permitan no obstante a cada uno, en su espera privada y personal, desarrollar su ideal de vida buena: es la única manera de garantizar la libertad, la autonomía personal y el pluralismo de las opciones vitales. En ese y no en otro sentido entendemos debe ser enseñada la moral: una sociedad democrática bien ordenada es aquella que mantiene una relación equilibrada entre ética pública y ética privada. Las patologías a que pueden dar lugar sus extremos son, de un lado, unas sociedades totalitarias como el fascismo o el marxismo-leninismo, sociedades cerradas que disuelven al individuo en la colectividad y que imponen la ética pública sobre la privada, o, en el lado opuesto, unas sociedades confesionales, los llamados supuestos de Estado-Iglesia, que lo

⁴²⁴ Bauman, Z., *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones* (trad. de A. Roca Alvarez), Barcelona, Paidós, 2002, p. 66: “Lo que podemos suponer razonablemente es que los humanos son -por naturaleza- morales, y que tal vez sea ese ser moral el atributo constitutivo de la humanidad, un rasgo que hace única la condición humana y que las distingue de otras formas de estar y de ser en el mundo” y en ese sentido cabe hablar de contenidos permanentes y comunes que parten del hecho de que la condición humana tiene ciertos rasgos comunes, que se manifiestan en necesidades, gustos, ideales o prioridades.

⁴²⁵ Savater, F., *Ética para Amador*, op. cit., p. 31.

hagan a la inversa. Insistimos en que la ética pública debe favorecer y hacer posible el libre ejercicio de la ética privada.

Si la profundización moral de la democracia precisa del aprendizaje e interiorización de valores, del ejercicio de virtudes y del respeto a unas reglas del juego básicas, todo esto tiene tanto componentes intelectuales como afectivos. Es un trabajo que debe interesar a las familias, a las iglesias, a la sociedad civil en general, a los poderes públicos, debe comprometer a todos en su puesta en práctica y debe evitarse cualquier intento de adoctrinamiento o manipulación.

A la hora de analizar las relaciones entre la Moral y el Derecho se hace clarificador exponer cómo los individuos actuamos por diferentes órdenes normativos: a veces cumplimos o violamos normas de educación o cortesía, en otras nos sometemos o no a normas morales y, por último, podemos obedecer o infringir normas jurídicas. La comprensión correcta de lo que el Derecho exige y sus rasgos distintivos y la diferenciación de éste respecto de los que constituyen la moral es tarea compleja y discutida⁴²⁶. Es determinante, para

⁴²⁶ La explicación es del profesor Peces-Barba Martínez, G., *Educación para la ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Espasa, 2007, pp. 250 ss. Las dificultades de una estricta e indiscutida distinción entre Moral y Derecho se tratan de explicar por diversas propuestas que nos llevarían a una casi inacabada exposición, por lo que baste señalar que el carácter autónomo de la moral implica que ésta es básicamente individual, es decir, el protagonista de la decisión moral es, en última instancia, el individuo, a diferencia de lo que ocurre con las normas jurídicas. La actuación moral deriva en última término del convencimiento propio de la corrección intrínseca de la acción que llevamos a cabo, y ello es fruto de la familia en la que hemos crecido, del colegio en el que nos hemos educado, de las amistades que hemos cultivado, los libros que hemos leído, de las experiencias vitales propias al fin y al cabo. La actuación de acuerdo con el Derecho no implica necesariamente, por el contrario, el convencimiento de la moralidad intrínseca de la misma acción, al Derecho no le importa nuestra opinión sobre la norma, si nos parece bien o mal lo establecido por ella.

También el carácter sancionador del Derecho es un rasgo distintivo respecto de la moral; el Derecho incluye mecanismos sancionadores que no se encuentran en los sistemas morales. En definitiva, la distinción entre las normas jurídicas y las normas morales viene determinada por la pertenencia a un sistema jurídico diferente. A veces, no obstante, como ocurre con los valores superiores proclamados por nuestro texto constitucional o con los derechos y libertades fundamentales recogidos en él, sucede que estamos ante una norma moral que al mismo tiempo es una norma jurídica, se ha producido un caso de reconocimiento jurídico, se ha legalizado la moral en ese sentido.

Comprender el Derecho supone entender la existencia de un mecanismo de ordenación social mediante la aplicación coactiva en última instancia de normas a través de las cuales se intenta regular la conducta de los individuos en sus relaciones, para que las sociedades estén organizadas de acuerdo con criterios de comportamientos estables, públicos y comprensibles, reglas al fin y al cabo que se convierten en el resultado de la racionalización de la convivencia, como exigencia básica de garantía de la libertad y de la igualdad, para satisfacer, finalmente, las exigencias de nuestra dignidad. De ahí el respeto que merecen y la obligación moral de su defensa, mantenimiento y desarrollo, de los que todos somos responsables.

cerrar la explicación acerca de las relaciones entre códigos morales y jurídicos, exponer cómo nuestro ordenamiento asume una concepción moral que tiene como vértice la dignidad humana. El modelo de convivencia, el orden político, están basados en la defensa de la misma: la dignidad humana se erige como clave axiológica del sistema, como referencia moral última: ello se observa en la conexión entre el principio de la dignidad y los valores superiores del art. 1.1 CE y del Título Primero de la CE.

13. Nuestro sistema político-jurídico: Tras la exposición de la conexión en todo sistema jurídico entre Moral y Derecho, éste último como mecanismo destinado a ordenar las conductas ciudadanas en la sociedad en que se desarrollan, se hace imprescindible explicar, para adentrarse después la materia en las instituciones propias del sistema político-jurídico, que el referido Derecho es propiamente una articulación de reglas para organizar el modelo de convivencia elegido como válido por los miembros de la sociedad, conforme a ciertos valores que se erigen en principio y final de todas las normas que al amparo de los mismos, se dicten. Por eso, porque nacen para satisfacer las exigencias de la vida en común, es por lo que merecen todo el respeto y la obligación moral de su defensa, mantenimiento y desarrollo, de los que todos somos responsables.

Todo lo anterior es antesala de lo que sigue: el Estado de Derecho, la implicación del concepto con los de democracia y derechos fundamentales, y ello porque éstos últimos son un elemento imprescindible del otro, del concepto de Estado de Derecho, porque toda norma jurídica aprobada como tal en un Estado de Derecho, está revestida de una cualificación moral por su vinculación a unos determinados contenidos, los derechos fundamentales. Todo sistema democrático, aparte otros muchos aspectos que lo definen, se caracteriza por la existencia de un procedimiento de adopción de decisiones públicas de acuerdo con la regla de las mayorías y por la exigencia de participación de todos los ciudadanos en las mismas, y ese poder democrático es el único capaz de limitarse mediante el reconocimiento y garantía de los

Todo ello sin olvidar que cualquier ordenamiento jurídico asume determinados puntos de vista sobre la moralidad. Si los ordenamientos jurídicos tienen como finalidad regular comportamientos, dicha regulación necesariamente debe llevarse a cabo de acuerdo con criterios últimos de corrección o incorrección, con planteamientos morales al fin y al cabo.

derechos fundamentales a sus ciudadanos. Se trata de transmitir cómo el trinomio Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales se hace pues indisoluble. No es de extrañar que ese trinomio sea asimismo expresión de los tres pilares en los que se asienta el Consejo de Europa (47 Estados Miembros) y la propia Unión Europea (28 países) para consolidar su integración.

Y a ello se suma el concepto de Ciudadanía, ya que la democracia es el único sistema político donde los ciudadanos juegan un papel determinante en la creación y mantenimiento de sus formas de Gobierno e instituciones. No hay verdadera democracia sin participación de sus ciudadanos, ni los individuos son considerados ciudadanos si no es en un régimen democrático. Y ello implica poder ejercer con garantía política y jurídica una serie de derechos humanos básicos, fundamentales en la terminología constitucional, y también tener ciertos deberes políticos y jurídicos. A las preguntas de quién manda, cómo se manda y qué se manda, la respuesta en el marco del Estado de Derecho es que manda el pueblo a través de sus representantes (*quién*), en el marco de lo establecido por el Derecho, por las reglas del juego, que han de ser respetadas (*cómo*), y respetando los derechos fundamentales (*qué*)⁴²⁷.

14. Laicidad: Supone separar el Estado, como espacio público, de cualquier impulso de una religión determinada. Es una neutralidad respecto de las religiones con el fin de preservar a la sociedad de cualquier creencia obligatoria, para que todos los individuos tengan garantizada la abstención del Estado en la determinación de sus opciones de ética privada, el derecho a escoger su modelo personal, contribuyendo así a respetar la dignidad propia de cada persona. El itinerario histórico hasta la configuración actual de las relaciones entre ética pública y ética privada ha sido largo y complejo, y aun siendo interesantísimo, excede el cometido de este trabajo⁴²⁸. Baste recordar

⁴²⁷ La explicación es, igualmente, del profesor Gregorio Peces Barba, *Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos*, op. cit., pp. 236 y ss.

⁴²⁸ Peces Barba señala, en la obra mencionada, respecto al binomio "laicidad-laicismo" lo siguiente: "La laicidad deja a la iglesia al margen del poder. La persona de fe está amparada en las modernas sociedades por la libertad ideológica o religiosa, y la persona de razón por la libertad de pensamiento y de expresión y ambos por las instituciones y los procedimientos de una democracia laica. La laicidad supone respeto por los que profesan cualquier religión...por eso las instituciones laicas son una garantía mayor para todos. La laicidad es una situación, un estatus político y jurídico que garantiza la neutralidad pública en el tema religioso, el pluralismo y los derechos y las libertades, mientras que el laicismo es una actitud enfrentada y beligerante frente a las Iglesias".

aquí la mención hecha con anterioridad sobre los planes del último Gobierno socialista de avanzar en este sentido, el de la laicidad del Estado, mediante la frustrada reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

15. *Ética y Dignidad:* La idea de la dignidad humana, a la que se tiene por un valor que exige respeto inexcusable, sirve de base de todos los valores morales propios de la condición humana y del resto de valores que sirven para fundamentar cada derecho humano o fundamental. Se trata de transmitir que el reconocimiento de la dignidad del ser humano es el reconocimiento también del valor igual y supremo de todos y cada uno de los seres humanos, porque, por encima de cualquier dato particular de los mismos, su sexo, su religión, su inteligencia, su nacionalidad, sus ideas políticas o su raza, por encima de todo ello está su condición humana y la dignidad que por ello tiene y que lo iguala a todos los demás, que se posee más allá de cualquier otra condición⁴²⁹.

16. *La seguridad y la educación para la paz:* La paz es un imperativo moral básico que justifica todo un programa educativo de educación para la misma. No hay mayor objetivo propuesto por la política internacional que cuente con mayor atención y respeto por todos los que participan de tal política, el mantenimiento de la paz y la seguridad de los ciudadanos. No es la situación actual la que mayor ánimo nos puede imprimir en el respeto al valor de la paz, y ello porque nuestra historia más inmediata está desgraciadamente plagada de ejemplos que atentan contra la misma de forma indiscriminada: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, los del 11 de marzo de 2004 en Madrid, los de 7 de julio de 2005 en Londres, el de finales de diciembre de 2006 en el aeropuerto de Barajas, la inacabable guerra de Irak, por no hablar de la última versión del terrorismo internacional teñido de fundamentalismo religioso islámico, ¿Qué transmitir a nuestros jóvenes a pesar de este panorama desalentador? Pues debemos inculcarles que el compromiso con la paz y la protección de los derechos humanos, el rechazo cívico a las injusticias, la concienciación sobre la importancia de la seguridad y que ésta sea compatible con el respeto a las libertades cívicas, todo ello, es la única

⁴²⁹ Peces-Barba Martínez, G., *Dignidad humana: Diez palabras clave sobre derechos humanos*, Navarra, Verbo Divino, 2000: "En su origen, dignidad humana no es un concepto jurídico (...), sino más bien una construcción de la filosofía para expresar el valor intrínseco de una persona derivada de una serie de rasgos de identificación que la hacen única e irrepetible, que es el centro de mundo y que está centrada en el mundo".

manera de combatir la perpetuación de tanta barbarie, y no la utilización de métodos como la coacción y la amenaza.

4. Las materias que no deberían abordarse en la asignatura.

Después de analizar las previsiones de la asignatura y tras la exposición de las materias que, en todo caso pensamos, deberían incluirse en ella, mencionaremos aquellas otras que, siendo sin duda también importantes, no encuentran su exposición más correcta en la asignatura de EpC, siendo más conveniente su inclusión en otras áreas de conocimiento, como pueden ser las ciencias sociales o las ciencias naturales, pudiéndose abordar perfectamente de forma transversal en éstas. Nos referimos concretamente a todas aquellas que se concretan en la educación ambiental (art. 45 CE), la educación para la salud (el art. 43.3 CE recoge la necesidad del fomento de la educación sanitaria), la educación sexual, la educación vial o la educación en temas de consumo responsable (el art. 51.2 CE se refiere a la necesidad de que los poderes públicos promuevan la información y educación de los consumidores y usuarios) y todas aquellas otras que no forman parte propiamente de los contenidos de la educación para la ciudadanía.

En tal sentido, opinamos que deberían tratarse desde otras asignaturas, centrandolo en lo verdaderamente intrínseco a la misma. Sirva el ejemplo de Inglaterra donde existe una materia, *“Educación personal, social y para la salud”*, que trata y recoge estas problemáticas transversales. Sin negar la importancia que tienen estos temas y la necesidad de que sean abordados en la escuela, es dudoso que estén relacionados con el ejercicio de una ciudadanía democrática y con el respeto a los derechos humanos.

CAPITULO NOVENO. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y OTROS VALORES CONSTITUCIONALES: EN ESPECIAL, LA SOLIDARIDAD.

I. La solidaridad como valor constitucional.

De entrada, y como ya tuvimos ocasión de avanzar en el capítulo primero (apartado III.4), entendemos que la solidaridad entraría en el “catálogo de valores” remozados del art. 1.1 CE, por cuanto, como expuso el Profesor Lucas Verdú, no se trata de un catálogo cerrado o un “*numerus clausus*”⁴³⁰.

Cabalmente, el principio de solidaridad, en sus diversas manifestaciones y con el alcance amplio que precisan éstas, constituye uno de los elementos básicos de nuestro ordenamiento jurídico, de modo que la propia Constitución lo recoge en el art. 2, en el que se afirma que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y de la solidaridad entre todas ellas”.

Según Carlos del Cabo⁴³¹, el principio constitucional de solidaridad tendría dos manifestaciones:

⁴³⁰ Lucas Verdú, P., “Sobre los valores”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009, pp. 117-132, en particular, p. 125: “Cuando el constituyente hispano asumió los de la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo político y proclamó la dignidad humana como fundamento del orden político y de la paz social, no pretendió establecer un número cerrado ni cualificado, ni fijar un orden de mayor o menor entre ellos. Se limitó a mencionar unos valores que fueron repudiados y no respetados por el régimen político anterior”. En el mismo sentido, se ha señalado que la dignidad, en la medida que impregna el conjunto del ordenamiento jurídico como exigencia axiológica global, también se erige en fundamento de los derechos sociales: así, Terol Becerra, M.J., *Del bienestar de la Constitución Española y de su implementación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 33.

⁴³¹ De Cabo, C., *Teoría Constitucional de la solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

a) *Estática*: referida al hecho territorial y que llevaría aparejada la puesta en práctica de diversas medidas de carácter compensatorio ante una realidad diversa y desigual. Sirva de ejemplo el sistema de financiación autonómica y cualquier otro instrumento de reequilibrio interterritorial. En este aspecto se enmarca el art. 138 CE, el cual dispone que “el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”; y, en conexión con ello, el art. 156 CE establece que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre los españoles”.

b) *Dinámica*: la vertiente más social de la solidaridad, basada a su vez en los principios de no discriminación y de igualdad de derechos, en el sentido de referirse a medidas que persigan evitar las desigualdades, incluso las prevengan. Todas las medidas adoptadas desde esta perspectiva alcanzan mayor eficacia desde el punto de vista del derecho a la igualdad (ya que goza de mayores niveles de protección y garantías constitucionales), pero no podemos olvidar que está íntimamente unido al postulado del Estado Social y al principio de igualdad que informa nuestro sistema político. A este respecto, de nuevo nos parece interesante recordar la idea de *igualdad supra-autonómica o política*, entendida como nivel básico equiparable en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la diversidad que comporte medidas diferenciadoras o compensatorias al alza en cada Comunidad Autónoma, que se desprende del art. 149.1.1ª CE, en conexión con el art. 139.1 CE⁴³².

⁴³² Las claves y el juego desplegado por ese principio de igualdad, en conexión con la solidaridad, han sido explicados de manera meridiana por Álvarez Conde, E., y Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 5ª ed., 2015, pp. 857-858: Este principio de igualdad, “que también debe ser concebido como una consecuencia del principio de solidaridad, viene fundamentalmente recogido en el art. 139 CE, que, en sí mismo considerado, engloba dos manifestaciones importantes:

El propio Tribunal Constitucional ha relacionado una y otra vertiente, la solidaridad con la igualdad en la línea acaba de reseñar, al pronunciarse en estos términos: *“Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las Autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas”*⁴³³.

De semejante imbricación se deduce que el principio de solidaridad es aplicable a todo ciudadano y persigue su beneficio, directa o indirectamente. Constituye un valor fundamental de cualquier sociedad moderna y democrática, por ser fiel reflejo del Estado social, como ya avanzamos en el capítulo primero

1) Una general, que afecta a todos los derechos y obligaciones de los españoles, establecida en el art. 139.1. Ello hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el art. 149.1.1ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. Sin embargo, hay que tener en cuenta, como ha puesto de relieve nuestra primera jurisprudencia constitucional, que tal principio ‘no puede ser entendido, en modo alguno, como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones [...], pues puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional’ (STC 37/1981). Por ello, continúa señalando la misma sentencia, ‘las Leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental en la materia de que se trate, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si han asumidos competencias sobre las mismas’. Sobre la base de esta doctrina, el Tribunal, en su sentencia sobre la reforma estatutaria valenciana (STC 247/2007), afirmará que ‘el principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley que incorpora el art. 14 CE no puede concebirse haciendo caso omiso de la diversidad normativa que deriva directamente de la Constitución (arts. 2 y 149.3), dentro de ciertos límites (fundamentalmente, los derivados del art. 149.1.1ª CE para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1 CE, en su alcance general)’. (...)

2) Otra, más específica, que afecta únicamente a determinados derechos, tales como la libertad de circulación y establecimiento de las personas, así como la libre circulación de bienes, recogidos en el art. 139.2”.

⁴³³ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a).

(apartado III.4)⁴³⁴ y tendremos ocasión de ver; y, en el caso de la educación, obliga a que todos los jóvenes en edad escolar puedan gozar de las mismas condiciones de calidad del sistema educativo, léase infraestructuras, equipamientos de los centros, acceso a nuevas tecnologías, recursos económicos y humanos, sin que ello esté ligado al lugar de nacimiento, si bien respetando, también por exigencia del principio de tolerancia, relacionado con el de solidaridad, los elementos diferenciadores de los territorios y las características culturales de los mismos.

Solidaridad es sinónimo de fraternidad en el ámbito territorial, no siempre conseguida a pesar de los diversos mecanismos de solidaridad interterritorial existentes, siendo esa equiparación en muchos casos una simple posibilidad que no siempre se hace real. Es precisamente en el ámbito territorial donde la igualdad, y consiguientemente la solidaridad, está empezando a causar un efecto indeseado tras estos treinta años de andadura de evolución autonómica, precisamente y de forma clara en el ámbito educativo, siendo palpable en numerosas ocasiones la disparidad de niveles que entre unas y otras Comunidades ha venido existiendo y, si no se le pone remedio, seguirá existiendo.

En efecto, al no ser ya un Estado único el competente en gestión educativa, pues es el Estado quien retiene la capacidad legislativa pero ha perdido los poderes de gestión, es decir, el contacto cotidiano con la realidad educativa, en manos de las Comunidades Autónomas, ello provoca una pérdida de visión de conjunto de los fines previstos desde la Constitución, originando que un sector tan importante sea gestionado conforme a criterios propios de la correspondiente Comunidad de que se trate.

En realidad, la territorialización de las medidas en favor de los derechos y libertades (incluidos los derechos educativos) no representa solamente un reto para las relaciones verticales entre el Estado y las Comunidades

⁴³⁴ De nuevo, merece la pena recordar la innegable relevancia que ha adquirido el valor solidaridad en el contexto de la integración europea, como han destacado, entre otros, Fernández Segado, F., "La solidaridad como principio constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30, 2012, p. 152; Tajadura Tejada, J., "El principio de solidaridad como fundamento común de los Estados sociales europeos", en *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales* (dirs. Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 110; y Torres del Moral, A., "Constitucionalización del Estado social", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009, p. 63.

Autónomas, sino asimismo un desafío para las relaciones entre las Comunidades Autónomas, habiéndose subrayado en la doctrina la generalización de los “instrumentos de colaboración horizontal; consecuencia de la afirmación de la estructura territorial descentralizada de nuestro Estado, que ha permitido dotar de mayor normalidad a las relaciones intercomunitarias, en cuyo marco este tipo de instrumentos son imprescindibles. Relaciones, que, al igual que las verticales entre Estado y CC.AA., se enmarcan en los principios de colaboración, solidaridad y lealtad como principios de ordenación del Estado Autonómico (SSTC 201/1988, de 27 de octubre, 96/1990, de 24 de mayo); y que pilotan sobre la solidaridad en su manifestación de comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado. Y, particularmente, el artículo 4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que establece como principio de actuación y de relación de las Administraciones Públicas el de Lealtad Institucional como una manifestación del principio de Lealtad constitucional”⁴³⁵.

Si no se tienen presentes estos parámetros, se genera una brecha de desigualdad, al no ser el Estado el que controla las políticas de igualdad y solidaridad válidas para todo el territorio nacional. Y si las hay, en virtud precisamente de la cláusula de igualdad política o supra-autonómica del art. 149.1.1ª CE en combinación con el art. 139.1 CE, no llegan a buen término por falta de recursos en muchos casos, malogrando la puesta en marcha de diversos programas justamente centrados en políticas sólo instrumentables desde una amplia perspectiva estatal, como los dirigidos a combatir el fracaso

⁴³⁵ Ridaura Martínez, M.J., “Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento”, *Revista de Derecho Político*, nº 88, 2013, p. 218. Más ampliamente, de la misma autora, su obra Ridaura Martínez, M.J., *Relaciones Intergubernamentales Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009. Para un adecuado encuadre de esta problemática, léase asimismo la monografía de Tajadura Tejada, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, Comares, 2ª ed., 2000. Desde una perspectiva diversa, véase igualmente Vidal Prado, Carlos, *El Fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad*, Granada, Comares, 2001.

escolar. La apuesta por técnicas que nivelen nuestros dispares niveles educativos se hace acuciante⁴³⁶.

Ahora bien, de lo que no cabe duda es que el principio de solidaridad tiene un ámbito de aplicación mayor que el meramente territorial y económico. Es en el derecho a la educación, donde el primer objetivo es habilitar al individuo como ciudadano en un Estado social y democrático de Derecho, tal como proclama el art. 27.2 CE al establecer lo que Tomás y Valiente calificó como “ideario constitucional”⁴³⁷, donde tiene cabida y realización el principio de solidaridad. Ese ideario constitucional se transmite como una educación para ser ciudadano, lo que persigue el establecimiento de la tan denostada asignatura prevista por la LOE, *Educación para la Ciudadanía*, al paliarse con su establecimiento, o al menos es lo que se procura, ciertas deficiencias prácticas en el adecuado ejercicio de las libertades asociadas a la educación⁴³⁸.

⁴³⁶ Según la técnica del *grant-in-aid* estadounidense, el Estado es quien fija las condiciones en el programa en cuestión, pero son las distintas entidades territoriales afectadas las que lo llevan a cabo en ese marco previo estatal, sería un modo de hacer factible esa igualdad. En similares términos, la técnica de la transferencia condicionada de nuestro sistema autonómico. Véase Pérez Royo, J., *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

⁴³⁷ Voto particular del magistrado Francisco Tomás y Valiente a la STC 5/1981, de 13 de febrero.

⁴³⁸ El legislador ha intentado dotar de eficacia a la solidaridad en el ámbito educativo tanto en su vertiente interpersonal como territorial. El art. 1 b) LOE establece que es un principio inspirador del sistema educativo: la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad, convirtiendo con ello a la solidaridad en un instrumento para la satisfacción del derecho a la educación. Del mismo modo, el art. 1 c) LOE establece como principio inspirador del sistema la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación; y el art. 2 e) LOE concreta como fines de la educación: la formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos, así como la adquisición de valores que propicien el respeto hacia los seres vivos y el medio ambiente, en particular al valor de los espacios forestales y el desarrollo sostenible, convirtiendo con ello a la solidaridad en objeto del derecho a la educación, del ideario constitucional al que se ha hecho referencia.

II. La vertiente social más actual del principio de solidaridad en materia educativa: escuela e inmigración.

No se puede afirmar que el fenómeno de la inmigración sea nuevo en España, pero sí que se encuentra en una fase inicial de su desarrollo si lo comparamos con la experiencia de otros países europeos. Nuestra Constitución, al igual que otras de nuestro contexto político y social más cercano, Europa, contempló la inmigración en uno de sus preceptos, el art. 42 CE, si bien desde la perspectiva concreta de los trabajadores españoles en el extranjero (lo cual ha adquirido ulteriormente una dimensión asimismo cívico-política, con una Ley estatal⁴³⁹ y Leyes autonómicas sobre la ciudadanía española en el exterior⁴⁴⁰, que han atendido igualmente la cuestión educativa

⁴³⁹ Ley 40/2006 de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior.

⁴⁴⁰ Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han venido adoptando legislación sobre la respectiva ciudadanía en el exterior. Así, por orden cronológico decreciente, podemos mencionar el siguiente elenco:

- Ley 8/2013, de 29 de octubre, de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior;
- Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los extremeños en el exterior;
- Ley 11/2007, de 20 de marzo, de Comunidades de Valencianos en el Exterior;
- Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el Mundo;
- Ley 6/2005, de 15 de junio, de la Comunidad Riojana en el Exterior;
- Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de Relaciones con las Comunidades Aragonesas del Exterior;
- Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de Relaciones con las Comunidades Aragonesas del Exterior;
- Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las Comunidades Catalanas en el exterior;
- Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco;
- Ley 3/1992, de 15 de julio, de Comunidades Baleares asentadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma;
- Ley 9/1986, de 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la Región;
- Ley 4/1986, de 25 de junio, de Entidades Canarias en el Exterior y del Consejo Canario de Entidades en el Exterior⁴⁴⁰;
- Ley 1/1985, de 25 de marzo de 1985, de Comunidades montañesas o cántabras asentadas fuera de Cantabria⁴⁴⁰;
- Ley 5/1984, de 19 de diciembre de 1984 de las Comunidades Originarias de Castilla-La Mancha;
- Por su lado, la Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con el Decreto 129/2007, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la promoción y ayuda de la Comunidad de Madrid a los madrileños residentes en el extranjero.

de esa ciudadanía española⁴⁴¹) y no referido a los inmigrantes en España, pues no era ésta una realidad que al parecer mereciera regulación por su importancia en el momento de su aprobación. Ello a diferencia de hoy, donde es materia ineludible a atender por el Estado social y democrático de Derecho.

En países de nuestro entorno, como Francia o Reino Unido⁴⁴², no son pocos los que opinan que el sistema educativo ha fallado como factor de integración social de la población de origen inmigrante⁴⁴³.

⁴⁴¹ En este sentido, Tomás Mallén, B., “Los derechos educativos y culturales de la ciudadanía española en el exterior”, en Blasco Díaz, J.L. (Ed.), *Régimen jurídico de la ciudadanía española en el exterior*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 159: “el principio de igualdad de derechos y deberes entre españoles residentes en España y en el exterior establecido en la Ley 40/2006 y en las leyes autonómicas correspondientes admite una lectura según la cual, al margen de los derechos y deberes enunciados en dicha legislación, cualesquiera otros que se reconozcan en las Leyes sectoriales correspondientes (Ley Orgánica de Educación, etc.) deben entenderse como de ejercicio extensible a la ciudadanía española en el exterior, a menos que medie una circunstancia objetiva y razonable para diferenciar”.

⁴⁴² Sobre las simetrías y asimetrías entre los distintos países europeos con relación al hecho religioso, ha expuesto García Ruiz, Y., “El factor religioso en la Europea de las libertades”, *Cuadernos de Integración Europea*, nº 7, diciembre 2006, p. 4: “La relación dialogal existente entre cada Estado miembro y las entidades religiosas que tienen presencia institucional en ellos varía de forma significativa si se analizan individualizadamente. Como se recordará, diversa es la relación que mantiene el Estado francés con el factor religioso y la relación Estado-religión del modelo británico. El Estado francés, se guía por la aplicación estricta del principio de laicidad, dado que éste constituye uno de los basamentos de la República francesa. Por el contrario, la Reina de Inglaterra, además de ser la cabeza del Estado, es “la cabeza” de la Iglesia anglicana que es la iglesia oficial. La existencia de una herencia religiosa une ciertamente a los europeos pero su relación con el factor religioso parece, al propio tiempo, diferenciarles, puesto que coexisten en un mismo espacio jurídico, político y cultural modelos confesionales y laicos. Las aparentes contradicciones en la amalgama de respuestas socio-jurídico-políticas que se producen en los distintos países de la Unión y en sus ciudadanos no son más que el resultado de la evolución histórica plasmada en las normas jurídicas que reconocen y tutelan las libertades superiores del ser humano en sus diversas manifestaciones. No obstante, no hay un solo Estado miembro en Europa, ni confesional ni laico, en el que no se desee respetar la Libertad. Esa Libertad, con mayúsculas, en la cual se inserta, de forma ineludible, la libertad más íntima de todo ser humano: la libertad de pensamiento, conciencia y religión”.

Para analizar la presencia del principio de solidaridad en el sistema educativo, más allá de su vertiente territorial ya mencionada y que no constituye ahora nuestro objetivo primordial, es conveniente formular determinadas premisas, tales como: que la escuela es el mejor contexto de integración de los menores de origen inmigrante, que la integración no puede ser “pura asimilación” si ello implica el sacrificio total de la identificación cultural del menor, que todo intento integrador más allá de la escuela será inútil si no se consigue primero en la instancia educativa, y que la integración de los menores inmigrantes constituye hoy uno de los mayores retos en nuestro Estado social y democrático de Derecho por lo que al ámbito educativo se refiere, por lo que se hace necesario el diseño de una política bien diseñada y no una política de mera reacción a la que en ocasiones asistimos al tratar esta cuestión.

Cuando tratamos la cuestión de las garantías no institucionales e hicimos referencia a la actividad del Defensor del Pueblo en este sentido, aludimos a un informe de especial trascendencia en la materia que ahora abordamos más en profundidad, la solidaridad como principio en el sistema educativo y la integración de los menores de origen inmigrante en él. Nos referimos a un informe muy elaborado titulado *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España. Análisis descriptivo y estudio empírico*. Dado que el mismo se remonta al año 2003 y que la evolución de los datos en esta materia es vertiginosa, es posible que sus datos resulten hoy un tanto obsoletos,

⁴⁴³ En Alemania, concretamente el debate ya no es cómo aprender alemán un grupo de chicos que no lo sabe, sino qué debe hacer el Estado cuando en algunos colegios el idioma que se habla en el patio mayoritariamente ya no es el alemán (*Deutsch im Schulhof –alemán en el patio de la escuela*), o ya no si las niñas pueden asistir a clase con el velo islámico sino si una joven musulmana, licenciada en Magisterio en Alemania, puede impartir sus clases en un colegio público con ese pañuelo. Son ejemplos de cómo nuestro país se encuentra en un grado comparativamente inferior en la evolución del fenómeno respecto a otros países de nuestro entorno, si bien determinadas cuestiones ya comienzan a plantearse. Véase un interesante análisis de Derecho comparado europeo en este terreno en la obra de Tur Ausina, R. (Coord.), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo estatal y autonómico español*, Madrid, Lustel, 2009. A título de ejemplo, se confrontan por la citada autora modelos como “Francia. El modelo francés de ‘integración republicana’ de la población inmigrante” (pp. 119-150) o “Bélgica. La compleja ‘convivencia’ de diversos modelos de integración de la población inmigrante en Bélgica” (pp. 205-230).

aunque sin duda son relevantes y útiles como punto de partida para analizar la situación⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ En similares términos puede verse el artículo de José María Rodríguez de Santiago "Escuela e inmigración. Cuestiones jurídicas suscitadas por la integración de menores de origen inmigrante en el sistema educativo español", publicado en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, VI, Zaragoza, 2003, pp. 203 y ss. Se recoge en él el supuesto de una clase imaginaria en la que pretende el autor arrojar luz sobre determinados problemas de tipo jurídico-constitucional y jurídico-administrativo que se originan en la realidad en términos parecidos. Se recoge a continuación un extracto de aquel ejemplo, aludiendo a la posible composición de una clase de tercer curso de la ESO en una pequeña comunidad escolar de nuestro entorno: "En una clase de tercer curso de la ESO hay 27 niños y niñas de edad situada en torno a los 14 años, 19 de ellos son españoles y 8 son extranjeros hijos de inmigrantes. Se trata de un grupo de los que se imparte en un colegio concertado dirigido por una institución religiosa católica, cuyo ideario o carácter propio incluye la educación conforme a los principios de esa religión. Encima de la pizarra existe un crucifijo. El colegio está situado en un barrio de nivel social bajo de una ciudad de la costa mediterránea española.

De los 8 alumnos extranjeros 3 son marroquíes (2 niños y 1 niña), 2 son ecuatorianos (1 niño y 1 niña), una niña es rusa, una niña es polaca y otro niño es chino. En las casas de todos ellos se habla la lengua materna. Uno de los niños marroquíes y el niño chino tienen serios problemas con el idioma castellano.

La niña marroquí, de sólidas convicciones religiosas musulmanas, asiste al colegio con un pañuelo en la cabeza, lo que todos respetan sin darle importancia alguna. Más reparos ha suscitado, sin embargo, por parte del profesor de Educación física, la reiterada falta de asistencia a su clase, motivada, según han dicho algunas amigas suyas, por la incomodidad que le supone utilizar la ropa propia de la clase de deporte delante de los chicos de su curso. A mitad de curso, la madre de esta niña ha conseguido un trabajo y ésta deja de asistir a clase, según dicen las mismas amigas, porque sus padres habrían decidido que ella se ocupara de la casa y de sus hermanos pequeños durante el horario laboral de sus padres.

Uno de los niños marroquíes falta mucho a clase. Su madre está enferma y tiene que ir con frecuencia al médico. Ella sólo habla su idioma y el chico la acompaña para poder rellenar los impresos necesarios, actuar de intérprete y comprar las medicinas en la farmacia".

Surgen de ahí, más allá de los datos del ejemplo, multitud de cuestiones que atañen al mencionado binomio "escuela-inmigración" y en particular a la solidaridad en este ámbito.

Numerosas cuestiones se plantean en torno a este fenómeno. Baste recordar, por mencionar algunas, la concentración de alumnos inmigrantes en determinados colegios y la dificultad para encontrar fórmulas eficaces para evitarla; cuestiones relacionadas con la enseñanza de la religión y la lengua a las que ya nos hemos referido en otro lugar de este trabajo, debiendo resaltar respecto de esta segunda cuestión la llamada de atención de los expertos sobre la importancia de la enseñanza en lengua materna con el objeto de evitar que la integración del menor suponga una pura asimilación sin respeto a su identidad cultural; los conflictos, también abordados, derivados del uso de prendas y símbolos religiosos en el espacio escolar⁴⁴⁵, y la presencia del crucifijo en un Estado que por definición es aconfesional o neutro (art. 16.3 CE)⁴⁴⁶ y la libertad de creación de centros con ideario propio por los particulares y el sistema de financiación y conciertos públicos con lo que ello implica, etc.

Ante la colisión de intereses constitucionalmente válidos y protegidos todos ellos de una u otra manera, se hace imprescindible lograr un punto de equilibrio, lo cual supone una solución ponderada y muy compleja que sigue día a día ocasionando problemas y no pocas fricciones en el ámbito educativo, en un intento de salvaguardar todos los intereses afectados.

Convivencia educativa y violencia escolar son dos aspectos que van de la mano en el día a día de las aulas de nuestros niños y jóvenes en el difícil

⁴⁴⁵ Al respecto, se ha criticado el carácter desproporcionado de medidas como la ley del burka en otras experiencias comparadas: así, Valero Heredia, A., "Mujer y pertenencia a una minoría religiosa: el uso público del velo integral en los ordenamientos jurídicos francés e italiano", en Serra Cristóbal, R. (Coord.), *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 149 y ss.

⁴⁴⁶ Véase Tur Ausina, R., "La simbología religiosa desde planteamientos inclusivos democráticos en el ámbito educativo: A propósito de los Casos 'Lautsi c. Italia' del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en Souto Paz, J.A., y Souto Galván, C. (Coords.), *Educación y Libertad*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 127-158. Una perspectiva más general en García Ruiz, Y., "Símbolos religiosos en espacios públicos: una aproximación jurisprudencial", en Añón Roig, M.J., y Solanes Corella, A. (Coords.), *Construyendo sociedades multiculturales: espacio público y derechos*, Valencia, Publicaciones de la Universitat de València, 2011, pp. 185-209.

intento de vivir los valores democráticos en el ámbito escolar, no fácil de conseguir. Sobre el particular, resultan muy aleccionadoras las reflexiones que se pueden extraer de una serie de investigaciones llevadas a cabo durante los últimos 30 años por la Unidad de Psicología Preventiva de la Universidad Complutense, recogidos por María José Díaz-Aguado⁴⁴⁷, concretamente en el *Estudio Estatal sobre la Convivencia Escolar en la Educación Secundaria Obligatoria*, encargado por el Ministerio de Educación al Observatorio Estatal de la Convivencia, en el que colaboraron las 17 Comunidades Autónomas y participaron más de 400.000 personas, incluido alumnado, profesorado, departamentos de Orientación, equipos directivos y familias, de 347 centros educativos⁴⁴⁸, así como en una serie de investigaciones sobre Convivencia educativa y prevención de la violencia desde la familia, realizadas en colaboración con la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid⁴⁴⁹, y que se explican a continuación.

Partiendo de las condiciones básicas de las que depende la calidad de una buena educación familiar de los hijos, un afecto incondicional que les dé seguridad sin protegerles en exceso, un cuidado atento, adecuado a las necesidades cambiantes de seguridad y autonomía acordes a la edad, y una disciplina consistente que les ayude a respetar ciertos límites y a aprender a controlar su propia conducta, sin caer en el autoritarismo ni en la negligencia, es posible llegar a afirmar sobre la situación actual en la educación en valores que las familias se identifican hoy en día de forma muy generalizada con los valores de la democracia como forma de vida. Y ello no es sino consecuencia de la mayor consciencia acerca de que el ser humano nace con una gran

⁴⁴⁷ Ponencia incluida en las Jornadas convocadas por el Defensor del Pueblo sobre la "Presencia de los valores democráticos en el proceso educativo", celebradas en Madrid el 5 y 6 de mayo de 2010, y que fueron recogidas como trabajo de la institución en su competencia de elaborar informes, estudios y documentos en materias de interés para la institución, como es claramente la que nos ocupa, la educación y la transmisión de los valores democráticos en ella.

⁴⁴⁸ Díaz-Aguado Jalón, M.J., Martínez Arias, R., y Martín Barbarro, J., *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en la educación secundaria obligatoria*, Madrid, Ministerio de Educación, 2010. Participaron en dicho estudio, concretamente, 10.768 familias, 23.100 estudiantes y 6.175 profesores.

⁴⁴⁹ Díaz-Aguado, M.J., y Martínez Arias, R., *Las familias de Madrid ante la adolescencia y su educación. Cómo mejorar la convivencia y prevenir el acoso y otras formas de violencia. Avance de resultados del estudio*, Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, 2008.

plasticidad para adaptarse a su entorno, sobre todo en las primeras edades, y así sucede con los modelos transmitidos, entre los que se encuentran los valores democráticos o su antítesis, la violencia, el autoritarismo, el racismo, el sexismo, etc., basados en el dominio y la sumisión, y que una vez aprendidos, tienden a mantenerse, reduciéndose notablemente la capacidad de cambio con la maduración de la persona.

De ahí que no debemos desaprovechar las oportunidades que ofrece la escuela para el establecimiento de los valores y condiciones esenciales de la convivencia en sociedad y la educación en valores democráticos, como primer criterio de calidad de la educación de un país.

A la vista del referido *Estudio Estatal sobre la Convivencia Escolar en la Educación Secundaria Obligatoria*, las dos cualidades que la mayoría de personas consideran más relevantes para adquirir en el periodo escolar obligatorio, esto es, hasta los dieciséis años, son: ser un buen ciudadano (esencial para el 46,4 %, y muy importante para el 39,7%), y la formación y conocimientos para conseguir un buen empleo (esencial para el 42 % y muy importante para el 45,8%). Ello comporta una paradoja y un reto a la vez, haciéndose patente que no sólo la escuela debe ser quien eduque, sino que se hace imprescindible que la familia cumpla también con su cometido en este sentido (la colaboración entre familia y escuela es destacada como una herramienta clave para solucionar los problemas de la educación de los jóvenes; así el 70,1 % de los encuestados cree que las familias y los centros deben compartir a partes iguales la responsabilidad de la educación). Los cambios que actualmente vivimos revelan nuevos riesgos y vulnerabilidades, con la incertidumbre y la confusión que ello puede generar en los educadores, y que supone sustituir adecuadamente el autoritarismo de épocas pasadas por una educación democrática que incorpore los valores de la Norma Suprema y enseñe a coordinar los mismos con los deberes en la misma proporción y eficacia, aspecto que se pone de manifiesto tanto a nivel familiar como escolar y que recogen los estudios recientes en materia educativa como uno de los mayores retos de la educación actual.

Pues bien, retomando los valores que se analizan en el presente capítulo, es claro que la escuela puede y debe ser parte fundamental en la prevención de toda conducta que implique exclusión o segregación, como contrarias a la

solidaridad y la fraternidad, y no escapa a los ojos de cualquier entendido que hoy en día exclusión y violencia en la escuela son dos problemas estrechamente relacionados; de ahí que convenga analizar el origen de la problemática, para atajarla en el proceso educativo.

Es evidente asimismo que en nuestra sociedad actual debemos relacionarnos en un contexto cada vez más multicultural y heterogéneo, a pesar de cierta presión homogeneizadora que coexiste con esa multiculturalidad. Pues bien, una educación intercultural representa una herramienta fundamental para afrontar el reto y la necesidad de avanzar simultáneamente en la construcción de la igualdad y a su vez en el respeto a la diferencia y la propia identidad cultural.

Poniendo en conexión la defensa de la multiculturalidad con el riesgo de intolerancia es preciso referirnos a los grupos culturales que perciben su existencia amenazada por los derechos reclamados por otro grupos, por lo que resulta imperiosa la explicación de la idea de la solidaridad, no sólo para construir un mundo así, más solidario, sino también por cuestión de egoísmo inteligente, en cuanto que el respeto del mismo garantiza la paz social. Se hace pues imprescindible traer a colación ciertas ideas:

- que la intolerancia se basa en una simplificación de la realidad, que concibe las diferencias entre los individuos únicamente en dos categorías, blancos y negros, por ejemplo, sin apreciar los múltiples colores que existen entre ellas, e identificando una u otra sin matices ni situaciones intermedias, de modo que lo que no pertenece por completo a una categoría, pertenece a la otra, y en esa simplificación, es bueno o es malo, sin más. La calidad psicológica de las personas que perciben así la realidad es muy reducida como puede comprenderse, y su visión muy pesimista en cuanto no coincide lo que les rodea con su catalogación de las cosas;

- las personas menos intolerantes han aprendido a corregir esos enfoques mediante habilidades que es necesario enseñar previamente para que puedan comprenderse. Así se evita, por ejemplo, el error que consiste en confundir las diferencias sociales con las diferencias biológicas, y que aquellas son consecuencia automática de éstas;

- es conveniente ofrecer a la infancia oportunidades en contextos heterogéneos, pues la tolerancia y el respeto intercultural se aprenden con la

práctica, y ello se hace posible cuando se establecen relaciones intergrupales en las que hacer posible la diversidad, de modo que en los contextos homogéneos hay menos conflictos pero también menos oportunidades para aprender a resolverlos, y no hay que olvidar que el mundo donde van a vivir es heterogéneo⁴⁵⁰.

Por lo demás, nos parece insoslayable aludir a una problemática que, sin ser exclusiva del fenómeno inmigratorio, pues afecta asimismo a nacionales en situación social precaria o contexto familiar difícil, se ve amplificada en el caso de la población migrante, a saber: el absentismo escolar y el modo de atajarlo. Sobre esta cuestión, siendo diversas las situaciones en los distintos países (como diversas las medidas posibles de afrontar el fenómeno, que van desde el ámbito disciplinario escolar hasta sanciones penales para los padres o representantes legales de los menores) nos parece interesante acudir a la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) en esta materia.

Pues bien, esa situación de vulnerabilidad se afrontó particularmente mediante la Decisión de 19 de marzo de 2013 sobre la Reclamación nº 82/2012 (*Comité europeo de acción especializada para la infancia y la familia en su medio de vida c. Francia*) sobre la suspensión y eventual supresión de las prestaciones familiares por absentismo escolar. Resulta interesante el razonamiento del CEDS por el siguiente motivo: en su *ratio decidendi* declara que la suspensión o supresión de las prestaciones familiares a aquellas

⁴⁵⁰ A este respecto, ha señalado Ruiz Vieytez, E.J., "Introducción: sobre multiculturalidad, derechos y acomodos", en Ruiz Vieytez, E.J., y Urrutia Asua, G. (Eds.), *Derechos Humanos en contextos multiculturales. ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?*, Diputación Foral de Guipuzcoa, 2010, p. 21: "La multiculturalidad que caracteriza normalmente las sociedades europeas actuales supone no sólo una fuente potencial de conflictos o desajustes, sino también una oportunidad para reforzar la argamasa democrática de la convivencia. Por un lado, resulta un hecho irreversible que el espacio público se halla compartido por variados y cambiantes elementos de identidad, nuevos y tradicionales, con una presencia extremadamente desigual pero igualmente legítima. Ello obliga a tamizar el diseño de dicho espacio público mediante la asunción profunda de la diversidad identitaria y cultural. Es verdad que tradicionalmente el liberalismo imperante ha sido incapaz de reconocer los abundantes vínculos existentes entre Estado y cultura, pero parece claro también que la neutralidad o la pasividad estatal en materia de identidades es sencillamente imposible. El propio Derecho que nos regula constituye en sí mismo un fenómeno cultural, que en democracia tiende a reflejar la actitud cultural de la mayoría, pero de cuya flexibilidad y capacidad de adaptación depende en cierto modo la mayor o menor profundidad del carácter democrático de nuestro sistema".

familias incapaces de evitar el absentismo escolar de sus hijos supondría una violación del artículo 16 de la Carta Social Europea (protección económica, social y jurídica de las familias), puesto que aun tratándose de un complemento de ingresos o rentas, ese complemento sería relevante para un número significativo de familias en situación precaria. Así, al margen de las responsabilidades que, desde luego, pesan sobre los padres, las autoridades públicas no pueden hacer recaer todo el peso de asegurar la obligatoriedad de la instrucción obligatoria sobre esa responsabilidad paterna, dadas las obligaciones positivas que compelen asimismo a dichas autoridades.

Así pues, el CEDS consideró que esa medida (establecida mediante la Ley nº 2010-1127 de 28 de septiembre de 2010 tendente a luchar contra el absentismo escolar) era desproporcionada con respecto al fin perseguido durante el tiempo que se aplicó, pero concluyó formalmente que no hubo violación del artículo 16 CSE revisada al haber sido derogada durante la sustanciación de la reclamación colectiva (con anterioridad a la adopción de la decisión por parte del CEDS) mediante la Ley nº 2013-108 de 31 de enero de 2013. Se trata de un caso interesante de impacto de la jurisprudencia del Comité, que vio ejecutada preventivamente su decisión por el país demandado, que evitó así una más que previsible condena al modificar su legislación de conformidad con la Carta Social Europea.

III. Del acoso escolar a la educación para la paz. De la violencia a la fraternidad.

El acoso escolar no es más que la expresión que adopta la violencia en este ámbito, igual que respecto a la mujer se manifiesta en forma de violencia de género, o en el ámbito del trabajo, como acoso laboral.

Es evidente que la violencia repugna a la sociedad, y que es necesario romper la inercia que ha existido hasta épocas recientes en esta materia, siendo necesario prevenirla y combatirla, insertando su tratamiento en un contexto normalizado, orientado a mejorar la convivencia. Hasta el momento han sido insuficientes los intentos por erradicarla, debido en opinión de muchos a la tendencia a minimizar la gravedad de las agresiones entre niños o jóvenes,

o por la insuficiencia de la respuesta que la escuela ha dado habitualmente cuando se han producido episodios de este tipo, que deja a las víctimas sin la ayuda necesaria y posibilitan que sea interpretada como una victoria por el agresor; así como el hecho de tratar la diversidad como si no existiera, de manera que el alumno que se encuentra en minoría pueda ser percibido como diferente, tener un problema o destacar por una cualidad determinada que le lleve a tener más probabilidad de ser elegido como víctima de acoso (mediante su aislamiento, insultos, etc.).

De los estudios⁴⁵¹ sobre violencia en las aulas se extrae la idea de que actualmente los adolescentes han disminuido su rechazo, anteriormente mayor, a pedir ayuda a un adulto en caso de sufrir acoso, lo que lleva a la necesidad de adaptar el papel del profesorado a la nueva situación, para incrementar la eficacia de su respuesta y de la propia prevención futura.

Para acabar con el acoso escolar es necesario analizar que forma parte de la estructura de relaciones entre iguales, individualista-competitiva, que caracteriza la escuela tradicional, en la que los niños observan el éxito ajeno y el protagonismo de los otros como incompatible con el propio. Esta situación puede modificarse a través del aprendizaje cooperativo, a tenor del cual la forma de conseguir el éxito personal está relacionado directamente con el éxito del grupo, lo que hace que se refuerce la ayuda que se proporcionan mutuamente unos a otros, convirtiendo las relaciones en un contexto de respeto mutuo que implica lo contrario del modelo de sumisión y dominio que lleva al acoso.

Qué duda cabe que, en la adolescencia, la influencia de los compañeros adquiere una especial significación en la formación de la propia identidad. Por eso, para prevenir las situaciones de riesgo, es necesario favorecer la integración en grupos de compañeros constructivos y enseñar a resistir cualquier tipo de presión social cuando sea destructiva, ayudando al joven a afrontar la tensión que puede suponer sentirse diferente y mantener el propio

⁴⁵¹ La comparación de los resultados obtenidos en Madrid en los estudios realizados en 2007 y 2004 indica, por ejemplo, que el número de agresores que reconocen participar "pegando" a un compañero pasa del 3,9 % al 2,19 %; los que reconocen participar "rechazándole", pasa del 7,4 % al 5,63 %. Véase Díaz-Aguado, M.J., y Martínez Arias, R., *Las familias de Madrid ante la adolescencia y su educación. Cómo mejorar la convivencia y prevenir el acoso y otras formas de violencia. Avance de resultados del estudio, op. cit.*

criterio. Para ello es fundamental también que en la familia se critique la violencia con claridad, sin minimizarla, y que los adultos proporcionen modelos basados en el respeto mutuo, coherentes con la igualdad y la tolerancia perseguidas. Ello debe ir unido al establecimiento de programas de educación en valores, que enseñen a rechazar toda forma de violencia, a desarrollar la empatía, coordinar los derechos con los deberes y establecer relaciones basadas en el respeto mutuo, la tolerancia y la igualdad.

Pero, desde luego, la conveniencia de una educación en valores y el establecimiento de unos programas efectivos en tal sentido, que aúnen la teoría y la práctica, es tarea harto difícil y requiere inexorablemente una serie de premisas como las que se recogen a continuación y pueden deducirse de las investigaciones llevadas a cabo ya mencionadas:

- Reconocer que la educación en valores democráticos es una tarea compleja, que requiere cooperación a múltiples niveles, incluidas las familias y los medios de comunicación. Ello implica crear contextos que favorezcan la cooperación entre la escuela y las familias y con el resto de la sociedad, abandonando el aislamiento recíproco que ha caracterizado a una y otra esfera.

- Favorecer la adaptación de la familia a los actuales cambios sociales y a los retos educativos que de ellos se derivan, promoviendo habilidades para llevar a la práctica los ambiciosos objetivos con los que nos identificamos hoy.

- Establecer habilidades para resolver conflictos entre todos los miembros de la comunidad educativa, a través de la comunicación, la cooperación, la negociación o la mediación. Un claro ejemplo son las asambleas en el aula, eficaces para proporcionar contextos normalizados en los que puedan expresarse las discrepancias sin que nadie se sienta amenazado y resolver los conflictos sin recurrir a la violencia.

- Fortalecer la autoridad moral y de referencia del profesorado, lo cual está directamente relacionado con la calidad de la convivencia. Las formas de ejercitar esa autoridad tienen que ver no con la coerción y el miedo al castigo que aquélla genera, sino con la posibilidad de premiar el aprendizaje y el buen comportamiento y la disposición del profesorado como alguien accesible para buscar soluciones justas, de modo que se ejerza la autoridad y se transmita la confianza al mismo tiempo.

- Atender la prevención como estrategia básica de la construcción de la convivencia. Las medidas coercitivas son necesarias, pero no suficientes. Las condiciones que ayudan a prevenir deben prevalecer sobre las que sancionan las faltas, y en este sentido se sugieren las siguientes: adaptar la educación a la diversidad del alumnado, organizar los contenidos de manera que favorezcan el interés y el control de la atención del aula, utilizar la cooperación, el consenso y la cohesión, enseñar habilidades para construir una convivencia de calidad, prevenir el sexismo y el racismo, establecer normas y sanciones justas y proporcionadas, promover la participación del alumnado en las normas de convivencia y promover igualmente nuevas formas de colaboración de las familias en todo estos procesos⁴⁵².

- Incluir todas estas medidas en la formación del profesorado, de Primaria, y especialmente de Secundaria, teniendo en cuenta su responsabilidad en la construcción de una convivencia de calidad en los centros. Los planes de actualización docente pueden constituir una excelente oportunidad para avanzar en este sentido.

- Difundir los resultados y las conclusiones del *Estudio Estatal de la Convivencia Escolar* a todos los niveles, sobre todo en los centros escolares y entre los profesores, pues es una manera de transmitir los resultados positivos obtenidos en estos estudios y reforzar los negativos con medidas especiales y mayor atención, para erradicar determinadas conductas en la escuela y conseguir lo que la sociedad espera de ella.

En definitiva, y reiterando lo ya expuesto al hilo de las distintas cuestiones abordadas, la cada día más acuciante crisis de los valores democráticos y los medios del Estado de Derecho para seguir haciéndolos factibles en nuestro modelo de sociedad democrática, reafirman la necesidad de que estos valores sean un elemento curricular y, si fuera posible, transversal a lo largo de todo el proceso educativo con su transmisión y vivencia en las propias aulas como ensayo de la vida ciudadana que espera a los niños y jóvenes que hoy se

⁴⁵² Para ello también es necesario establecer condiciones que favorezcan esta mayor participación de las familias. Sirva de ejemplo la puesta en marcha de proyectos compartidos en los que familias y profesorado colaboren periódicamente, la adaptación de los horarios de las reuniones que se convocan desde el centro para favorecer la asistencia del mayor número posible de familias, transmitir a éstas las ventajas de la participación y los resultados que la misma puede generar.

forman. La escuela no puede ser "neutral" en el sentido de no importarle los valores que se inculcan, antes bien, debe vigilar y garantizar el conocimiento y la práctica de los valores propios del sistema socio-político en el que se integra, unos valores democráticos universales, una ética de mínimos.

Ese mínimo común ético exige en la misma medida la observancia de unos deberes, que también deberían estar explícitos en los textos educativos, de donde han desaparecido prácticamente. La dificultad para lograr ese objetivo último, que las personas sientan la exigencia del compromiso moral con la democracia que disfrutamos y actúen de acuerdo con sus deberes, enseñándolos a las futuras generaciones, es aún mayor que la que consiste en transmitirles los valores en los que se asienta la misma. El ejercicio egoísta de la libertad individual y la búsqueda de satisfacciones inmediatas que nos ofrece la sociedad de consumo, dejando de lado el bienestar e interés colectivo, junto a una concepción del niño que rechaza los valores de la coacción y el autodominio que implica la idea de deber, sumado a la inestabilidad del sistema a la que asistimos hoy en día, complican aún más la tarea.

En este ambiente, el reto es conjunto y no sencillo, pero ineludible. Una educación sin valores democráticos comportaría renunciar a una función esencial de la escuela en la formación de ciudadanos libres, responsables y comprometidos en la defensa del modelo de sociedad democrática que libremente escogieron los que nos precedieron al votar la Constitución de 1978.

Los resultados no serán inmediatos, como de todo aquello que merece la pena. La tarea de siembra debe ser continua, sin que no obtener los frutos en la siguiente primera cosecha sea motivo para rendirse a seguir sembrando. Todo sistema político y social debe situar a la educación en un lugar central del mismo, siendo ésta la mejor política social y garantía de la futura sociedad, de manera que no se puede avanzar en el desarrollo de una sin invertir en el desarrollo de la otra. Y si de verdad se quiere garantizar la pervivencia de la democracia hay que garantizar la educación, pues ésta no es solo un medio de transmisión de valores, que lo es, sino de valores como los democráticos, cuya vivencia exige el hecho de formar parte de esta sociedad. Es menester que sean contagiosos y ejemplares, que los jóvenes puedan reproducir sus patrones por observarlos en los ciudadanos ya adultos; de otro modo, ¿qué valores estamos tratando de inculcar si no somos espejo para la vivencia de los

mismos?, ¿cómo reclamar a nuestros jóvenes determinadas actitudes que no se reconocen siquiera en nosotros?

Aprender y vivir esos valores es la única vía para reforzar la cohesión social y dar cumplimiento al art. 27.2 CE. Contribuir al pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a las libertades fundamentales exige transmitir y vivir valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia. ¿Acaso no estamos todos de acuerdo en eso? Tan de acuerdo como que es muy complicado llevarlo a cabo, y que lo fundamental es que los docentes, las familias y todos los agentes que intervienen en la educación, desempeñen su actividad en un contexto de respeto, de tolerancia, de participación, de ética social en definitiva, para fomentar que el alumno asuma responsablemente sus deberes y sus derechos, practique la solidaridad, respete a los demás, se maneje mediante el diálogo, haciendo efectivas las exigencias de una sociedad participativa y democrática.

Una democracia sería incompleta si no viniera acompañada de una educación que enseñara y practicara una actitud crítica con la realidad a la que se enfrenta en un único escenario, el de la equidad, la justicia y la libertad, el respeto al que es diferente, la tolerancia y la fraternidad con el resto de semejantes, los coetáneos y aquellos que serán los herederos de lo que sembramos hoy en nuestra joven generación en formación.

No podemos permitir que las continuas referencias a los cada vez más numerosos casos de corrupción, aireados sin parar por los medios de comunicación, y la puesta en tela de juicio de la legitimidad de las instituciones y los poderes públicos, la desilusión y la desconfianza mostrada por algunos en el sistema, cale en nuestros niños y jóvenes⁴⁵³. Para ello es necesaria una escuela vigorosa y fuerte en el mantenimiento y transmisión de los valores que nos dimos como sociedad democrática a través de nuestra Norma Fundamental. De ahí que resulte imprescindible identificar muy bien esos valores para ir descifrando luego los espacios más idóneos para que su

⁴⁵³ Obviamente, el sistema político no es en la actualidad un “espejo” ejemplar en el que mirarse el sistema educativo, siendo imperiosa la necesidad de regeneración democrática y mejora del funcionamiento institucional, siendo de gran interés la obra de Tajadura Tejada, J. (coord.), *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014.

transmisión tenga mayores posibilidades de éxito. No es de extrañar tampoco que el debate, el diálogo y el compromiso sean los primeros mecanismos que poner en marcha para hacerlo realidad.

IV. La tolerancia cultural: la versión moderna de la fraternidad.

Quizá sea este el valor más difícil de asumir dentro de las democracias modernas, pues supone dejar atrás actitudes no sólo autoritarias sino beligerantes, fuertemente arraigadas en la historia de la humanidad en general, y pasar a concebir la política, y practicarla así, de un modo distinto, tolerante y racional. Ello supone reconocer que las contradicciones sociales pueden y deben tratarse pacífica y legalmente, mediante procedimientos capaces de integrar y concertar soluciones colectivas aceptables para todos. De ahí que sea imprescindible un aprendizaje de los derechos y obligaciones recíprocos, una asunción de la diversidad y el valor de la pluralidad⁴⁵⁴.

La fraternidad como valor para la democracia consiste en lograr que las personas trabajen en conjunto para buscar las soluciones adecuadas a los conflictos que les agobian, para satisfacer sus necesidades colectivas y para llegar a acuerdos a través del diálogo. En otras palabras, la democracia requiere, para funcionar correctamente, que los conflictos no excluyan la cooperación, y que la cooperación no excluya los conflictos. Por ello, quizá sea éste uno de los valores más difíciles de entender en las democracias modernas, porque presupone dejar atrás tradiciones y actitudes no sólo autoritarias sino beligerantes fuertemente arraigadas en la historia de la sociedad, y pasar a concebir y practicar la política de un modo distinto, tolerante y racional.

⁴⁵⁴ Suscribimos con semejante espíritu el planteamiento de Alegre Martínez, M.A., “Los deberes en la Constitución española: esencialidad y problemática”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009, p. 275-276: “Un ejemplo más de la unidad interna que subyace bajo el aparente binomio derechos/deberes, lo encontramos en el ámbito educativo. En este sentido, es preciso que los estudiantes de todos los niveles educativos (que fuera —y también dentro— del aula son, además, personas), perciban que la buena comprensión de lo que es un derecho no nos encierra en el egoísmo sino que nos abre a la reciprocidad, encontrando en los deberes su lógica contrapartida”.

Asumir el valor democrático de la fraternidad conlleva reconocer las contradicciones sociales, los conflictos entre grupos de intereses o de opinión, y que éstas no son contradictorias entre sí ni pueden superarse únicamente a través del aplastamiento del contrario o la aniquilación de los rivales, sino que esas contradicciones pueden ser tratadas pacífica y legalmente, mediante procesos capaces de integrar, negociar y concertar soluciones colectivas legítimas y aceptables para todos. Por tal motivo, la democracia es prácticamente imposible cuando se encuentra desgarrada por polarizaciones extremas, lo que conduce a situaciones radicalmente incompatibles con los valores democráticos en su conjunto. En este sentido, la instalación y consolidación de un sistema democrático exige un aprendizaje de los valores esenciales que lo conforman, en especial de la fraternidad (estabilidad, paz, legalidad, cooperación, tolerancia y diversidad), un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos, a asumir el valor de la pluralidad y la diversidad, y a renunciar a dogmas, en el sentido de ser conscientes de los alcances y las limitaciones de la propia democracia, en la que nadie puede situarse al margen de la legalidad, ni puede pretender tener más privilegios que los otros, y que las mayorías no implican desconocer a las minorías, sino asimismo respetarlas.

Desde esta perspectiva, la tolerancia-fraternidad es más que un principio de no agresión o no exclusión de los contrarios; es la concienciación de que siempre se debe estar abierto a la crítica y a la rectificación, entendiendo que sólo la discusión y el enfrentamiento pacífico y racional con otros puntos de vista permite aprender y mejorar las propuestas políticas de la sociedad y promover por tanto las mejores soluciones para los complejos problemas sociales. En última instancia, se trata de entender el conflicto y la competencia como lucha civilizada y pacífica entre adversarios capaces de convertir sus propias contradicciones en motor de un debate abierto y racional y, por tanto, como posibilidad efectiva de progreso y avance social.

Crear que la fraternidad democrática⁴⁵⁵ pueda anular la inevitable confrontación social es ilusorio, pero en la medida en que se trata de sociedades plurales, diversificadas y complejas se puede optar por enfocar el conflicto de una forma pacífica entre adversarios capaces de convertir sus propias contradicciones en un debate abierto y racional, como una fuente de progreso social y no sólo de conflicto. De ahí que creamos que el postulado de la cultura política democrática es una construcción de valores que debe fomentarse por el Estado de Derecho, al margen de no ser un secreto que en esa misma sociedad nuestra la educación cívica y la difusión de la cultura política democrática sigue constituyendo una asignatura pendiente; ello no obstante, tampoco debe perderse de vista el objetivo de que una sociedad madura, libre, reflexiva, participativa, y solidaria finalmente, pase por una niñez y una juventud educadas en los valores democráticos que queremos la conformen. La tarea, una vez más, se muestra como ineludible.

De una tolerancia del siglo XVI entendida como una actitud concreta de la autoridad respecto de la religión⁴⁵⁶, y no como hoy, una disposición del espíritu del individuo con relación a los pensamientos y acciones de otros, hay un largo camino pero, en cualquier caso, un mismo punto de llegada, a saber: la cohabitación pacífica de las diferencias en este siglo XXI caracterizado por un proceso de homologación cultural a nivel mundial provocado en gran medida

⁴⁵⁵ El artículo 1 DUDH establece que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". Ello recuerda que uno de los propósitos de la Carta de Naciones Unidas es fomentar entre las naciones las relaciones de amistad basadas en el principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, tomando medidas adecuadas para fortalecer la paz universal. Y, en ese sentido, no cabe duda que la educación contribuirá a la mejor convivencia humana, robusteciendo los principios en que se eduque el menor y con la convicción de que ello redundará en un beneficio para toda la comunidad, por cuanto se proponga sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

⁴⁵⁶ En su connotación religiosa, con la que primero se identificó el término, la tolerancia podía concebirse como el reconocimiento del derecho intelectual práctico de los otros a convivir con creencias morales, éticas o religiosas que no aceptan como propias. Con su evolución implicaría la ausencia de violencia con relación a las opiniones diferentes o "equivocadas" según el propio criterio, implicando mostrar una disposición de ánimo a través de la cual se acepta, sin mostrarse contrariado por ello, que otro mantenga una creencia, idea u opinión distinta a la nuestra. La tolerancia como derecho de ciudadanía implica un tercer escalón en su evolución, representado por la idea de que todas las opiniones tienen el mismo valor.

por el fenómeno de la globalización, lo que pone en un primer plano el problema de la identidad y la armoniosa convivencia entre los grupos, de manera que la tolerancia representa un ejercicio de apertura mental que es fundamental para atender las razones de los demás como actitud cívica.

El encuentro pacífico entre las distintas posturas necesita un método que permita la libre expresión del multiculturalismo⁴⁵⁷ tanto en las ideas como en los valores, sus prácticas y expresiones, y, en último término, los modos de vida que caracterizan a las sociedades complejas de nuestros días. Cómo llevar eso a la escuela es un reto diario, pero necesario a todas luces. El pensamiento político, el social y, sin duda, el pedagógico, deben recurrir a la formulación de nuevas propuestas teóricas susceptibles de explicar el conjunto de transformaciones de nuestra época, que nos lleve a entender y poder transmitir a las generaciones futuras cuál es la tolerancia que resulta adecuada para esta sociedad marcada por tanta complejidad y heterogeneidad, combatiendo los comportamientos, prácticas y prejuicios que en una democracia vulneran los derechos de las identidades colectivas que son más débiles y que tienen presencia minoritaria en la escena pública.

Se puede considerar así la transmisión de una tolerancia multicultural, entendida como una actitud democrática que permite la igualdad de oportunidades, una solución para el problema de la convivencia entre los individuos y los grupos, eliminando el prejuicio, el fanatismo y el conjunto de exclusiones económicas, políticas y sociales a las que asistimos cada día. La tolerancia surge como un valor y una actitud que enfrenta la diferencia y permite la coexistencia entre identidades particulares. Esa tolerancia se convierte en una guía y un método para la solución de los conflictos. Empezar su práctica desde niños en la escuela parece el mejor sistema para interiorizarla y hacerla efectiva después en la vida adulta.

La relación entre ciudadanía y tolerancia nos remite al problema del valor de la diferencia frente al de igualdad y libertad. La noción de diferencia incorpora el valor de la fraternidad, que sólo adquiere sentido en aquellas

⁴⁵⁷ Etimológicamente, el concepto multiculturalismo proviene del latín *multus* (mucho) y *cultus* (cultura, cultivar), y se refiere a una sociedad en la cual todas las diferencias de cultura, costumbres u origen étnico son respetadas tanto por el poder cuando recíprocamente por los individuos sin que exista homologación ni asimetría entre mayorías y minorías.

sociedades que se han mostrado capaces de integrar el máximo número de diferencias en su marco jurídico y político institucional. Esas sociedades propician el desarrollo de las diversidades y, al mismo tiempo, reconocen y garantizan la autonomía de los individuos, cuya dignidad depende de su sola pertenencia al género humano, y no de ninguna otra que pueda ser de índole cultural, religiosa, racial, sexual, política o ideológica.

Desde este punto de vista, las sociedades que más han progresado son aquellas que han abogado por reconocer la igualdad a los diferentes y, aun cuando se encuentra muy lejos de la realización plena, sólo el régimen democrático puede presentarse como un índice de progreso de las colectividades humanas, presentación que es necesario poner de manifiesto desde las propias aulas, donde debe aplicarse el método de la futura convivencia que reconozca las diferencias de los actores, las respete y aún más, las pondere. Sin duda, se trata de un reto para el Estado democrático y el proceso de construcción ciudadana que el mismo exige día a día para su consolidación y fortalecimiento, pues a pesar de la herencia del Estado liberal, en el régimen democrático actual existen aún grupos sociales que son excluidos en función de sus diferencias.

Por esa razón, la tolerancia en el presente ámbito debe afrontar el dilema de la compatibilidad de la propia democracia con la pluralidad de identidades colectivas, logrando un mínimo de conformidad social para que el régimen político funcione de modo civilizado. Se trataría, siguiendo a Bobbio, de considerar que en una democracia la tolerancia es aceptada no sólo porque sea útil socialmente o políticamente eficaz, sino también como un deber ético: en una democracia, la tolerancia no es sólo consecuencia de la garantía de derechos y libertades, sino que puede ser considerada también como una "actitud mental" que permita reconocer que, en nuestras sociedades, la función de mediación constituye un elemento central para regular las relaciones entre el individuo y el Estado.

De ahí que sea tan importante que los niños y adolescentes aprendan que la tolerancia es fundamental para la vida cotidiana del ser humano, especialmente cuando una persona acepta las características y actitudes de los demás aun cuando difieran de las propias. Y se ejerce cuando comprendemos que todos somos diferentes, que tenemos culturas y proyectos distintos,

importantes para cada uno, de manera que se debe respetar la posición ajena sin que se vea afectada la nuestra. Una educación en el sentido de la tolerancia requiere a su vez compromisos con la libertad, la justicia y la diversidad, exigiendo más que un discurso formal acerca de su conocimiento, un discurso sobre el porvenir, que examine la propia identidad y las otras identidades circundantes, para aceptar su derecho a la existencia y el respeto a su mismidad. En definitiva, eso es preparar para la tolerancia, y eso quiere decir enseñar a promover la comprensión de otras identidades, examinar sus historias y experiencias culturales, étnicas y religiosas como grupo, en tanto que representativas de la heterogeneidad universal. Es el discurso de la aceptación, y no de la asimilación de las minorías diferentes; y, en esa labor, juega un papel fundamental, como en las demás, la propia actitud del enseñante, que debe confrontarse y dejar a un lado el racismo institucional como forma inicial de luchar por la justicia y la libertad, por lo que requiere una tarea analítica de los maestros, apoyada lógicamente por políticas educativas e institucionales en la misma línea. La educación antirracista debe facilitar a los niños la comprensión de que el racismo utiliza diversos patrones de discriminación, y contribuir a que éstos reflexionen. Sólo así podremos tener una democracia sana, respetándonos los unos a los otros.

Como hemos señalado en otros momentos del trabajo, la creciente presencia de alumnado extranjero en nuestras escuelas y el progresivo pluralismo cultural que nos caracteriza como nuevo signo de identidad de la sociedad democrática moderna, constituye una verdadera oportunidad de avance hacia mentalidades más tolerantes y abiertas. Para ello se hace necesaria una revisión del concepto de diversidad educativa desde una serie de enfoques *multi* e *interculturales* que permitan avanzar desde posiciones tradicionales hacia un nuevo modelo que incorpore la educación multicultural para todos, un modelo de convivencia más pleno, que trate la diversidad entre los distintos grupos no como una deficiencia o diferencia que separa, sino

como una fuente de riqueza y un modo de vivir, aprender y aceptar nuevos compromisos en la sociedad actual⁴⁵⁸.

Educar para ese encuentro de integración de las diferencias culturales y la inclusión de la diversidad constituye uno de los más acuciantes retos pedagógicos en la actualidad, esto es, cómo formar personas tolerantes y respetuosas con la diversidad, a través de una formación integral. Se abre así una perspectiva nueva en la educación en valores que debe ser orientada a la acogida del otro. Para todo esto, como también hemos comentado, es imprescindible la colaboración entre escuela, familia y sociedad. La escuela por sí sola no constituye una herramienta suficiente a pesar de ser un espacio poderoso y privilegiado para atender estas cuestiones, capaz de generar aprendizajes socialmente relevantes, y no aquellos que se afanan en producir o reproducir la desigualdad.

Se trata de forjar una *escuela inclusiva* para una sociedad plural del siglo XXI, donde la exclusión es una realidad, pero la inclusión debe tornarse en esperanza, que debe hacerse realidad mediante el diseño de programas educativos específicos e innovadores para que los colectivos en situación de riesgo consigan cuotas mínimas de calidad de vida, constatando así que la escuela constituye un instrumento óptimo para el desarrollo de la igualdad de oportunidades entre personas de distintos orígenes sociales y culturales. Eso sólo se conseguirá apostando por esa escuela inclusiva, dando así sentido a la función social que desempeña toda tarea docente, sin dejarse vencer por las

⁴⁵⁸ De nuevo, Ruiz Vieyetz, E.J., "Introducción: sobre multiculturalidad, derechos y acomodos", en Ruiz Vieyetz, E.J., y Urrutia Asua, G. (Eds.), *Derechos Humanos en contextos multiculturales. ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?*, *op.cit.*, p. 21: "Combatir la diversidad cultural o identitaria, u obviarla como si pudiera ser relegada en exclusiva al entorno privado, además de convertirse en un proyecto político imposible, resulta política y socialmente inviable. Es precisamente la pluralidad el escenario en el que se activan más dinámicas sociales o incluso económicas y en el cual los distintos miembros de la comunidad política pueden explotar adecuadamente sus potencialidades. La cuestión es cómo proceder a una relectura eficaz de los derechos humanos como discurso universal a la vez que flexible en su aplicación. La idea de acomodo, entendida en sus términos más amplios, se presenta aquí como clave de una relectura de los derechos construida a partir de una idea inclusiva y plural de la ciudadanía. El debate girará, a partir de este punto, sobre las estrategias mejor situadas para garantizar esa profundización pluralizadora de la democracia. Se abren así varias posibles opciones, desde una conceptualización más sólida de los derechos culturales como sustantivos, hasta espacios de pluralismo normativo, pasando por las fórmulas de acomodo de los derechos".

resistencias en ocasiones de la propia sociedad e incluso de las propias instancias educativas reacias a atender a esa diversidad, ya sea por desconocimiento o por temor.

Solidaridad, tolerancia y fraternidad son valores unívocos e interrelacionados que la norma constitucional, especialmente por mandato del art. 27.2 CE, configura en torno a la misma idea, y el conocimiento y la práctica de los valores democráticos son piedras angulares en el fortalecimiento de la educación cívica y de la participación política⁴⁵⁹. Un ejercicio ciudadano de esa participación (mediante su más claro exponente, el sufragio), o de la fraternidad, del diálogo, son virtudes sociales que deben cultivarse desde la infancia, pues sólo una niñez y una juventud educadas en los valores democráticos propiciarán el advenimiento de una sociedad madura, libre, reflexiva, participativa, que esté a la altura de lo que nuestra tradición política nos exige hoy por hoy.

Dentro de la competencia relacionada con la tolerancia y la fraternidad caben comportamientos tales como los de aceptación, compasión (como aproximación emocional hacia los que sufren o padecen), la comprensión (como actitud de apertura hacia posiciones y situaciones al margen de las consideradas socialmente como "normales"), la flexibilidad (para aceptar la existencia de tales situaciones diferentes de las habituales), así como el pacifismo y la paz social, que impulsará el apoyo activo a quienes defienden la convivencia en libertad y con dignidad. También se incluyen en esta competencia la empatía, como predisposición emocional a ponerse en la situación y los problemas de otra persona.

La importancia de los valores como base de un currículo ha sido analizada por multitud de estudios, más desde la vertiente pedagógica y sociológica que jurídica, y supone el afianzamiento de una nueva tendencia en educación y también una esperanza de formación de las personas más equilibradas con su propia identidad y más integradas en su entorno, en un mundo que necesita y aspira a ser más estable y solidario.

⁴⁵⁹ Compartimos, así, el enfoque de Tur Ausina, R., "Integración de los inmigrantes y educación en derechos y principios constitucionales", en Álvarez Conde, E., y Pérez Martín, E. (coords.), *Estudios sobre Derecho de extranjería*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2005, pp. 645-576.

Que la adquisición de conocimientos y la aplicación práctica de los mismos no esté reñida con la adquisición de valores que hagan a los niños más inteligentes, más educados (consigo mismos y con el entorno) y más útiles (a la sociedad y a su propio medio) no deja de ser un planteamiento revolucionario y al mismo tiempo histórico, pues nuestra cultura jurídica y las expectativas respecto a la educación de nuestros descendientes proviene ya de la misma Roma. Convendría no olvidarlo en lo sucesivo cuando determinados sectores resaltan sobremanera la calidad del sistema educativo centrándolo en la excelencia de los contenidos que transmite, en detrimento de esta "otra educación" tan absolutamente fundamental como necesaria, la que se proyecta justamente en el mandato constitucional del art. 27.2 CE.

CAPÍTULO DÉCIMO. CONCLUSIONES.

Llegados a este punto, hemos podido comprobar a lo largo de la presente investigación que la educación se presenta como una de las cuestiones más vivas de nuestra historia política, producto asimismo de la firme convicción de que el derecho a la educación es, por su doble vertiente de derecho-libertad y de derecho prestacional, uno de los puntos nodales del Derecho Constitucional contemporáneo. En efecto, a través del derecho a la educación, y más concretamente del objeto establecido en el art. 27.2 CE, se propicia una profunda reflexión acerca del modo de poner en solfa los valores constitucionales que dotan de contenido a la fórmula del Estado social y democrático de Derecho.

Ese juego armonioso de los valores constitucionales tiene su proyección en la calidad del sistema educativo como vector, a su vez, de calidad del sistema democrático, al mediar un estrecho parentesco entre el problema de la educación y el problema de la democracia. En otras palabras, ambas presentan una clara imbricación, puesto que la democracia se realiza sólo en la medida en que el acceso a la educación está garantizado a todos los ciudadanos en igual forma: el nivel diferente de educación indica necesariamente una posibilidad diferente de participación en la vida política y, por eso, el privilegio de la educación se convierte así en un privilegio político. A este respecto, nuestro sistema político suma la complejidad adicional resultante de su inserción en un sistema constitucional que pretende preservar la diversidad lingüística de nuestro país y donde opera una división territorial del poder que se proyecta en una complicada distribución de competencias, también en esta materia.

El cuestionamiento acerca de si la enseñanza de los principios y valores democráticos, es decir, la formación de los niños y jóvenes en los postulados que explican nuestra vida actual en una sociedad moderna, libre y democrática,

es sorprendente por cuanto, dejando de lado las desviaciones que puedan contravenir su cometido más loable, resulta no sólo conveniente, sino necesaria. ¿Qué tipo de educación necesitan los hombres y mujeres en los albores del siglo XXI, para vivir dignamente en este mundo tan complejo asediado por los nacionalismos, el racismo, la intolerancia, la discriminación, la violencia y un individualismo que raya en la desesperanza?

Sobre el particular, la respuesta a si necesitan los alumnos una materia, llámesele como se quiera (pues la terminología quizá contribuya a apaciguar los ánimos de quienes de forma feroz se niegan a sus contenidos o a dulcificar la postura de quienes ven en ella la panacea a la educación en valores morales de nuestros jóvenes, ambos equivocados en los extremos), o la pregunta acerca de si resulta necesaria una asignatura específica en valores a lo largo de la trayectoria académica obligatoria, entendemos debe ser rotundamente afirmativa, por todo cuanto se ha venido exponiendo y que va en la línea de la militancia democrática en el ámbito educativo que impregna el trabajo.

En efecto, no sólo se hace necesaria su introducción en el currículo escolar por la exigencia, primera justificación, que el propio Texto Constitucional impone en su art. 27.2, sino porque creemos que la construcción continua de la democracia en nuestro país pasa ineludiblemente por la formación de ciudadanos que se empapen en el conocimiento primero, y en la vivencia después, de los valores de convivencia que la integran, la configuran, y constituyen su esencia en definitiva. Y ello pasa por establecer unos contenidos en los planes de estudio que se impartan no sólo desde la teoría y se constate que se han aprendido, sino también desde la evaluación de su puesta en práctica, fomentando la participación de los propios alumnos en sus respectivas organizaciones docentes, de manera que se persiga y consiga así que los niños y jóvenes se interesen por los contenidos de los valores que sustentan nuestra sociedad democrática.

La educación para el ejercicio de la ciudadanía debe ser enfocada en un sentido amplio: el aprendizaje de estas complejas cuestiones, no se trata de aprender matemáticas o literatura, incluye un conjunto de prácticas educativas, la experiencia y puesta en práctica de sus contenidos teóricos, para favorecer el ejercicio de los mismos, estructurando el aula con procesos en los que la participación activa mediante el diálogo, el debate y la toma de decisiones de

forma conjunta contribuya a crear los correspondientes hábitos y virtudes ciudadanas. Desde este punto de partida, entendemos cobra sentido una asignatura de este tipo.

Desde esta óptica, se aduce como uno de los motivos principales para establecer una asignatura de este tipo el querer contribuir a atajar la creciente desafección política de la juventud, en el sentido de la falta de confianza en el proceso político, y en los representantes políticos mismos, que origina un distanciamiento aunque ello no suponga cuestionar la legitimidad del régimen político democrático en sí mismo. Los jóvenes vienen a reflejar el estado de la cultura política de nuestros países democráticos, donde actualmente se puede decir que coexisten un apoyo mayoritario a las instituciones y valores del sistema y un extendido y preocupante sentimiento de desconfianza hacia la política y sus representantes, fruto seguramente de la frustración ante sus resultados, y todo ello conduce a esa desafección política de la que hablamos, como pérdida de confianza en las instituciones y un sentimiento de incapacidad para poder influir en el sistema y de que el sistema responda a su vez a las expectativas de los ciudadanos. Combatir esta situación debe ser otro de los motivos de peso para configurar unos contenidos curriculares que atajen la pérdida de motivación y de participación activa en el sistema político, como único medio de hacer pervivir su esencia a lo largo de las generaciones, tratando que estas actitudes se corrijan, o cuando menos no aumenten.

Podemos seguir en un debate estéril sobre cómo afectará a los jóvenes del futuro el haber cursado una materia como lo era la EpC, pensando unos, los que la alababan, que contaremos con magníficos ciudadanos formados en las virtudes democráticas y el respeto a los derechos ajenos, o los que la denigraban, que los ciudadanos futuros, “sometidos” a la terrible asignatura, vivirán presos del libertinaje sin conciencia de límite alguno, pero fuera, decimos, de este debate que tan demagógicamente se encargaron unos y otros de alentar desde sus respectivos puntos de vista. La Educación para la ciudadanía se presentaba, creemos, como oportunidad magnífica para poner sobre la mesa temas que preocupan a la sociedad en general y que nos afectan en mayor o menor medida a todos (la pobreza, el cambio climático, las desigualdades de género, la violencia en las aulas, etc.) y profundizar sobre estos aspectos para que los ciudadanos del mañana sean conscientes, hoy, de

los valores morales y fundamentos éticos que no sólo han inspirado los derechos fundamentales sino que también hacen posible nuestra convivencia diaria.

Ante la catalogación de la EpC como asignatura que interfiere el derecho de los padres a elegir la educación moral de los hijos, abogando algunas asociaciones de padres y la jerarquía eclesiástica por la objeción de conciencia de las familias: ¿Qué contestar? Consideramos, tras todo lo expuesto que, en la medida en que la educación pública tiene como objetivo proporcionar una formación para una convivencia común, y entre sus objetivos está educar en normas comunes compartidas, más allá de las creencias de cada familia, dejando debates fuera de tiempo y lugar, la educación pública no sólo troca en derecho, sino en obligación, de educar en todos aquellos valores que conforman una ciudadanía. Esta enseñanza desde la democracia y los derechos humanos es perfectamente compatible con lo que establece el art. 27.3 CE, que garantiza el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones, en el ámbito de la ética privada, y que no puede, no debe, contradecir las obligaciones que derivan de la ética pública democrática que señala a su vez el art. 27.2 CE, ni mucho menos ser utilizada como ariete contra la recta interpretación de las competencias de los poderes públicos en materia educativa.

Ahora bien, tampoco el Estado es el único llamado a educar en valores para la ciudadanía; de ahí que no tenga por qué darse contradicción entre los cometidos del apartado segundo y los del apartado tercero del art. 27 CE.

El problema no es pequeño. Una sociedad bien puede pretender formar a sus ciudadanos en los valores que cree fundamentales, y en ese sentido nadie duda de la necesidad de la educación ético-cívica; el problema lo constituye la idoneidad de los valores que se pretendan, quién debe decidir y bajo qué legitimidad deben ser aceptados los valores de la ética-cívica social. La ética es fundamental en toda sociedad democrática y no puede tener su fundamento en las morales religiosas, sino que debe ser laica, entendido el concepto de laico no como antirreligioso, sino como posición neutral del Estado respecto a cualquier creencia religiosa. Por tal razón, la asignatura EpC no debe quedarse simplemente en una asignatura más que engrose el cada vez más abigarrado

currículo de los escolares, porque puede y debe traspasar los límites disciplinares en su enseñanza y aprendizaje, debe trasladarse a la calle en definitiva.

De ahí, una vez más, la insistencia en la necesidad de la acción conjunta o institucional, el trabajo integrado de toda la comunidad, para que podamos hablar de una asignatura que resulte eficaz: ello exige, por otro lado, un nuevo paradigma para enfocar la política educativa. Colocar esta materia en el currículo proporcionará información sobre los principios, valores y formas de proceder de las sociedades democráticas, contribuirá a detectar las situaciones en que estos valores se vulneran, y motivará la participación de todos para restaurarlos y sostenerlos; pero será insuficiente sólo con eso, porque hay facetas que no se pueden alcanzar con una asignatura. Será preciso sumar otras iniciativas, como la proximidad de la tutoría, la aportación transversal de las demás materias escolares y la implicación continua de los alumnos en todas aquellas actividades del centro educativo que puedan invitarlos a vivir los valores aprendidos en los libros: sólo sumando estas aportaciones singulares lograremos una acción educativa completa que haga todo lo posible por transmitir los conocimientos y las habilidades que precisan los ciudadanos integrantes de una sociedad democrática.

La escuela debe constituirse como un espacio de civilidad, donde los problemas de la convivencia, disciplina y vida escolar deben abordarse en términos democráticos de establecimiento consensuado de normas, cuyo cumplimiento resulta, por tanto, vinculante para todos. La escuela debe constituirse así como primer ensayo de lo que será la vida democrática adulta: se trata de primar más la dimensión de la democracia como forma de vida, en lugar de un simple procedimiento para elegir representantes que tomen decisiones. La democracia formal superada por la democracia material, donde lo realmente determinante sea el poder hablar de una ciudadanía democráticamente responsable. En ello va nuestro futuro.

En este escenario, la calidad del régimen democrático y, por ende, del sistema constitucional, se mide en buen grado por la calidad del sistema educativo. Por tanto, debe optimizarse el potencial de la escuela como palanca de establecimiento de los valores constitucionales y los principios de la convivencia democrática en la línea impuesta por el art. 27.2 CE. Esa calidad

democrática de la educación no es sólo, por tanto, contenido de lo transmitido en la escuela, sino asimismo materia “vivencial”.

Además, esa idea del marco educativo como “escuela de vida” constituye un mandato de militancia democrática, de tal suerte que una educación sin valores democráticos significará renunciar a un cometido esencial de la escuela en la formación de una ciudadanía libre, responsable y comprometida en la defensa del modelo de convivencia democrática que libremente se dio el pueblo español al votar ya la Constitución de 1978. Es más, el art. 27.2 CE articula de algún modo un mecanismo para dotar de vigencia permanente a ese consenso de 1978 y hacer ganar arraigo al sentimiento constitucional.

Con este espíritu, debe afirmarse que el pacto escolar conseguido como parte del consenso constitucional sólo puede mantenerse y consolidarse a través de una transmisión transversal o, mejor aún, de una materia específica sobre educación para la ciudadanía y los derechos humanos. Esa transversalidad, precisamente, debería haber llevado a evitar los vaivenes de la legislación educativa a cuenta de dicha asignatura, tanto más cuanto que la misma es fruto de un más amplio consenso europeo (tanto en el Consejo de Europa como en la UE), cuyo reduccionismo a escala nacional dice bien poco de nuestros representantes políticos.

En consecuencia, los derechos humanos deben impregnar todo el funcionamiento y razón de ser del sistema educativo, con objeto de consolidar el régimen democrático a través de la socialización de las jóvenes generaciones con los valores constitucionales.

Con estas premisas, sin perjuicio de matices, ciertamente sensibles, en los elementos de desarrollo constitucional del art. 27.2 CE a través de las leyes educativas y, señaladamente, de los reglamentos sobre los contenidos de la educación para la ciudadanía, podemos concluir que determinados aspectos y aspiraciones son insoslayables: apoyar a los jóvenes en formación para que estén mejor preparados para ejercer sus derechos y responsabilidades de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos y la propia Constitución, ayudarles a obtener las destrezas requeridas para la participación activa como ciudadanos responsables, críticos en la arena pública y en la sociedad civil; conocer y apreciar los principios y fundamentos de los sistemas democráticos y aprender a obrar de acuerdo con ellos en los diferentes ámbitos

de convivencia; conocer y valorar los derechos humanos y adoptar una actitud crítica ante sus violaciones; reconocerse miembro de una ciudadanía global y ser consciente de las desigualdades que genera, adquirir un criterio propio y un pensamiento crítico.

A este respecto, la idea de la Constitución como sistema y, en el mismo sentido, de las sinergias dentro del sistema de derechos fundamentales, se revela notoria poniendo en conexión el alcance del art. 27.2 CE con otro precepto constitucional que lamentablemente no ha merecido demasiada atención al estar ubicado entre los principios rectores de la política social económica, a saber, el art. 48 CE sobre la participación activa de la juventud, sin olvidar a renglón seguido la inclusión social (educación inclusiva) y autonomía de las personas con discapacidad para procurar su participación asimismo en la vida de la comunidad (art. 49 CE).

Justamente, el que hayamos hecho girar en torno a los valores constitucionales del art. 1.1 CE (libertad, igualdad, justicia y pluralismo político y demás manifestaciones del pluralismo, junto con la solidaridad) el alcance que debe dotarse al art. 27.2 en el ámbito escolar (y social más ampliamente), propicia que ese contenido no pueda ser objeto de manipulación, sesgo o adoctrinamiento, al tratarse de los valores que sólo pueden suscitar apego y adhesión para seguir regenerando el consenso constitucional de 1978.

Por otra parte, el libre desarrollo de la personalidad, también y especialmente de la infancia y la juventud, que consagra el art.10.1 CE, no es incompatible, sino todo lo contrario, con el establecimiento de un sistema educativo que proyecte un buen sistema de transmisión de esos valores constitucionales.

Bajo tal ángulo, los centros de enseñanza no son solamente “escuela de vida” para el alumnado, sino para el conjunto de actores de la comunidad educativa, lo que equivale a decir el conjunto de la sociedad. Así pues, en lo que atañe a la educación para la ciudadanía y los derechos humanos, una vez sentado que el contenido imbuido por los valores constitucionales no debe ser objeto de discusión (en términos de militancia democrática), es evidente que no cabe desvincular democratización de la vida en las aulas y del conocimiento escolar de la propia sociedad democrática por ese mandato del fin último asignado a la educación por la propia Norma Fundamental y, en esa misma

dirección, no se puede negar que la participación de los padres puede influir de distintas maneras en la calidad de la educación de los niños.

En última instancia, se hace necesario aunar intereses en esta tarea, y alentar a la ciudadanía para que sea cada vez más participativa y esté más implicada en la calidad democrática del propio proceso educativo. Con esta filosofía, y siendo conscientes de determinadas críticas a la clasificación de las Constituciones de Loewenstein, nos parece que, superada la Constitución “semántica” (disfraz) del régimen dictatorial anterior tras la consecución del consenso constitucional en 1978, la manera fundamental de consolidar el sistema político español sobre la base de una Constitución “normativa” (un traje que sienta bien y se lleva puesto corrientemente) radica en asegurar una buena calidad democrática a través de la calidad del propio sistema educativo, de tal suerte que la educación para la ciudadanía y los derechos humanos propugnada por el art. 27.2 CE impida que tengamos un Constitución “nominal” (en la que el traje todavía nos sienta grande), pues sólo de esta manera puede ir creciendo y rejuveneciéndose el cuerpo de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Aguiar de Luque, L. "Las garantías Constitucionales de los Derechos Fundamentales en la Constitución española", *Revista de Derecho Político*, nº 10, 1981.

Aldecoa Luzarraga, F., y Guinea Llorente, M., "El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto", Madrid, Real Instituto Elcano (Working Paper nº 9), 2008.

Alegre Martínez, M.A., *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*, León, Universidad de León, 1996.

Alegre Martínez, M.A., "Apuntes sobre el derecho a la vida en España: Constitución, jurisprudencia y realidad", *Revista de Derecho Político*, nº 53, 2002.

Alegre Martínez, M. A., "Los derechos sociales en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea", en Jimena Quesada, L. (Coord.), *Escritos sobre Derecho Europeo de los Derechos Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

Alegre Martínez, M.A., "Los deberes en la Constitución española: esencialidad y problemática", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009.

Alegre Martínez, M.A., "Estado social y protección de los más vulnerables: Constitución y nuevos derechos", en Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L., (Dir.), *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Alexy, R., "Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 62, 2002.

Álvarez Conde, E., y García Fernández, J., "La Constitución y el Derecho Constitucional", en la obra colectiva *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 1998.

Álvarez Conde, E., y Tur Ausina, R., "El Estatuto de Cataluña a través de los votos particulares a la STC 31/2010", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011.

Álvarez Conde, E., y Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 5ª ed., 2015.

Alventosa del Río, J., *Discriminación por orientación sexual e identidad de género*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008.

Alzaga, O., *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Foro, 1ª ed. 1978.

Aparicio, M.A., *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel, 1980.

Areilza, J.M., "Entrevista a Francisco Rubio Llorente", *Revista de Occidente*, nº 211, 1998.

Azzaritti, G., "Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza", en AA.VV. (Coord. Siclari, M.), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2003.

Ballarín Domingo, P., "Oportunidades educativas e igualdad", en Valcárcel, A. (Comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1994.

Ballesteros, J., *Sobre el sentido del Derecho. Postmodernidad: decadencia o resistencia*, Madrid, Tecnos, 2000.

Bar Cendón, A., *Los Tratados de la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

Bar Cendón, A., "La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 33, 2014.

Baranger, D., *Le droit constitutionnel*, París, PUF, 2ª ed., 2002.

Barber, B.R., *Pasión por la democracia* (comentado y adaptado por J.M. Seco Martínez y R. Rodríguez Prieto), Córdoba, Almuzara, 2006.

Barrio Maestre, J.M., "Libertad trascendental y educación. Sobre el modelo en educación", *Anuario Filosófico*, nº 27, 1994, p. 527.

Basterra Monserrat, D. "El derecho a la educación religiosa en la Constitución española de 1978", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 74, 1988-89.

Bauman, Z., *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones* (trad. de A. Roca Alvarez), Barcelona, Paidós, 2002.

Begué Cantón, G., "Libertad de enseñanza", en *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, XII Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, 1992.

Ben Jelloun, T., *El racisme explicat a la meva filla*, Barcelona, Editorial Empúries, 2001.

Blanco Valdés, R., "La teoría y la práctica del Derecho Constitucional. Conversación con el Profesor Pedro Cruz Villalón", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 12-13, año 2000-2001.

Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Bolívar, A. *Educación para la ciudadanía: algo más que una asignatura*, Barcelona, Editorial Grao, 2007.

Bolívar, L., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos "Derribar Mitos, Enfrentar Retos, Tender Puentes - Una visión desde la (in)experiencia de América Latina", p. 17 Véase [en línea] en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_docpublicaciones/derechos%20economicos,%20sociales%20y%20culturales.pdf – Consulta Septiembre de 2010.

Borrillo, D., *Homofobia*, Barcelona, Ed. Bellaterra, 2001.

Briones, I., "La enseñanza de la religión en los centros públicos españoles", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. IX, 1993.

Calvo Charro, M., "Qué es la educación diferenciada", *Boletín de OIDEL*, nº 10, 2006.

Calvo Espiga, A., "Tolerancia, multiculturalismo y democracia: límites de un problema", *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 4, 2003.

Camps, V., *Los valores de la educación*, Madrid, Centro de apoyo para el desarrollo de la reforma educativa, 1993.

Camps, V., y Giner, S. *Manual de civismo*, Barcelona, Ariel, 1998.

Carrillo Salcedo, J.A.: "Protección de derechos humanos en el Consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 12, Nº 2, 1991.

Carro, J.L., "Libertad científica y organización universitaria", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 13, 1977.

Castro Jover, A., "inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación", *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 3, 2002.

Català i Bas, A., *La (in)tolerancia en el Estado de Derecho*, Valencia, Ediciones Revista General de Derecho, 2002.

Cervera Tortosa, M.A., y Gómez Cano, C., "Las elecciones a los Consejos: Iniciativa práctica en la cultura democrática", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 22-23, 1998.

Contreras Mazario, J.M., *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

Cortina, A., y otros, *Educación en la Justicia*, Valencia, Generalitat Valenciana, 1998.

Cotino Hueso, L., *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las Fuerzas Armadas del siglo XXI*, Madrid, CEPC, 2000.

Cotino Hueso, L. (coord.), *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza (un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales)*, Valencia, Generalitat Valenciana, Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, 2000.

Cotino Hueso, L., *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, Madrid, CEPC, 2012.

Courtis, C., *Los tribunales y la exigibilidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 2010.

Cruz Villalón, P., "Constitución y cultura constitucional", *Revista de Occidente*, nº 211, 1998.

Czermak, G., "Der Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, Seine Ursachen und seine Bedeutung", *Neue Juristische Wochenschrift*, nº 51, 1995.

De Cabo, C., *Teoría Constitucional de la solidaridad*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

De la Cuétara, J.M., *La actividad de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1983.

De Esteban, J., *Constituciones españolas y extranjeras*, 2 vols. Madrid, Taurus, 1977.

De Esteban, J., López Guerra, L., García Morillo, J., y Pérez Tremps, P., *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1980.

De Esteban, J., y López Guerra, L., *El régimen constitucional español*, 2 vols., Barcelona, Labor, 1982.

De los Mozos Touya, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, Madrid, Montecorvo, 1995.

De Lucas, J., "La igualdad ante la ley", en E. Garzón y F. Laporta (Eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 1996.

De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, CEC, 1985.

De Puelles Benítez, M., "¿Pacto de Estado?: la educación entre el consenso y el disenso", *Revista de Educación*, nº 344, 2007.

De Schutter, O., *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne*, Bruxelles, 8 July 2014, Université Catholique de Louvain, 54 pp. (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/PublicationCSE UEODESchutterJuly2014_en.pdf; visitado el 6 de agosto de 2014).

Díaz, E., *Sociología y filosofía del Derecho*, Madrid, Taurus, 1980.

Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981.

Díaz-Aguado, M.J., y Martínez Arias, R., *Las familias de Madrid ante la adolescencia y su educación. Cómo mejorar la convivencia y prevenir el acoso y otras formas de violencia. Avance de resultados del estudio*, Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, 2008.

Díaz-Aguado Jalón, M.J., Martínez Arias, R., y Martín Barbarro, J., *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en la educación secundaria obligatoria*, Madrid, Ministerio de Educación, 2010.

Díez-Picazo, I., "Artículo 24", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir.. Alzaga Villaamil, O.), tomo III, Madrid, EDERSA, 1996-1999.

Díez-Picazo, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2003.

Díaz Revorio, F.J., *Los derechos educativos del ámbito educativo en el ordenamiento estatal y autonómico de Castilla-La Mancha*, Toledo, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, 2002.

Domínguez-Berrueta de Juan, M.A., y Sendín García, M.A., *Derecho y educación: régimen jurídico de la educación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

Durany Pich, I., *Objeciones de conciencia*, Cuadernos del Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona, Navarra Gráfica de Ediciones, 1998.

Embid Irujo, A., *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Tecnos, 1983.

Embid Irujo, A., "La escuela en Europa como factor unificador y potenciados de los derechos de los ciudadanos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 108, 2000.

Escudero, J.M., "Valores institucionales de la escuela pública: ideales que hay que precisar y políticas a realizar", en Escudero, J.M., y otros, *Sistema educativo y democracia: alternativas para un sistema escolar democrático*, Barcelona, Octaedro, 2005.

Feito Alonso, R., "Treinta años de Consejos Escolares. La participación de los padres y de las madres en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos en España", *Profesorado, Revista de currículum y formación del Profesorado*, vol. 18, nº 2, 2014.

Fernández de la Cigoña, C., "La aparición del Estado de Derecho. Su filosofía jurídica y política", en la obra colectiva *El Estado de Derecho en la España de hoy*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Actas, 1996.

Fernández Farreres, G., "El sistema educativo", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57, 2000.

Fernández-Miranda Campoamor, A., ***De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la Constitución española***, Madrid, Ceura, 1988.

Fernández-Miranda Campoamor, A., y Sánchez Navarro, A., "Artículo 27", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Alzaga Villaamil, O.), tomo III, Madrid, EDERSA, 1996-1999.

Fernández-Miranda, A., "El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el mercado educativo", en De Esteban Villar, M., y otros (coords.), *Escolarización del alumnado en el sistema educativo español: cuestiones jurídicas*, Valladolid, Fundación Europea Sociedad y Educación, 2006.

Fernández Rodríguez, T.R., *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid, Cívitas, 1982.

Fernández Segado, F., "La solidaridad como principio constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30, 2012.

Ferrajoli, L., *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.

Ferrer Ortiz, J., "Responsabilidad ética de la educación", en Sancho Gargallo, M.A. (Dir.), *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, Madrid, OI DEL Europa/B.O.C.M., 2003.

Font i Llovet. T., "Algunas funciones de la idea de participación", en *La participación*, Lleida, Anuari de la Facultat de Dret i E.G., 1985.

García, S., y Lukes, S., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999.

García de Enterría, E., *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Cívitas, 1981.

García Ruiz, Y., "El factor religioso en la Europea de las libertades", *Cuadernos de Integración Europea*, nº 7, diciembre 2006.

García Ruiz, Y., "Símbolos religiosos en espacios públicos: una aproximación jurisprudencial", en Añón Roig, M.J., y Solanes Corella, A. (Coords.), *Construyendo sociedades multiculturales: espacio público y derechos*, Valencia, Publicaciones de la Universitat de València, 2011.

García Soriano, M^a V., "La participación", en Cotino Hueso, L. (coord.), *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza (un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales)*, Valencia, Generalitat Valenciana, Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, 2000.

Garnett, R., "The rights questions about school choice: education, religious freedom and the common good", *Cardozo Law Review*, vol. 23, nº 4, 2001-2002.

Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo II*, Madrid, IEP, 3^a ed., 1966 (y sucesivas ediciones en Tecnos).

Garrido Falla, F., "Comentarios al art. 27", en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980.

Garrido y Díaz Aledo, L., *La enseñanza...a lo claro*, Madrid, Editorial Popular, 5^a ed., 1985.

Garrorrena Morales, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1984.

Generelo Lanaspá, J., y Pichardo Galán, J.I. (Coords.), *Homofobia en el sistema educativo*, Madrid, COGAM, 2005.

Gilbaja Cabrero, E., "La orientación sexual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Político*, nº 91, 2014.

Giménez Glück, D., *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

Giner, C., *La hora de participar*, Madrid, Marsiega, 1979.

Giner, C. y otros, *La Constitución a lo claro*, Madrid, Editorial Popular, 5ª ed, 1989.

González Casanova, J.A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives, 1980.

Grewe, C., "Les droits sociaux constitutionnels: propos comparatifs à l'aube de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, Vol. 12, Nº 3-5, 2000.

Guarro, A., *Currículum y democracia. Por un cambio de la cultura escolar*, Barcelona, Octaedro, 2002.

Guillén López, E., "Derechos, principios y objetivos educativos", en Balaguer Callejón, F.; Ortega Álvarez, L., Cámara Villar, G., y Montilla Martos, J.A. (Coords.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Sevilla, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.

Gutmann, A., *La educación democrática: una teoría política de la educación*, Barcelona, Paidós, 2001.

Hervada, J., *Los eclesiasticistas ante un espectador*, Pamplona, Eunsa, 1993.

Ibán Pérez, I.C., Prieto Sanchís, L., y Motilla, A., *Curso de Derecho Eclesiástico*, Madrid, Universidad Complutense, 1991.

Ignatieff, M., *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós, 2003.

Jimena Quesada, L., "Libertad de cátedra, cultura democrática y evaluación del profesorado", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, nº 22/23 (monográfico sobre *Autonomía universitaria y libertad de cátedra*), 1998.

Jimena Quesada, L., "La educación en derechos humanos y en democracia en el marco del Estado internacionalmente integrado: plano universal, terreno regional y ámbito comparado", en Cotino Hueso, L. (Coord.), *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza (un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales)*, Valencia, Generalitat Valenciana, Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, 2000.

Jimena Quesada, L. "El conocimiento del ordenamiento constitucional: condición necesaria de calidad del sistema educativo", en *Libro Homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

Jimena Quesada, L., "El derecho a un proceso equitativo reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su proyección nacional: entre el tiempo para conocer Europa y el tiempo para hacer justicia conforme a los parámetros europeos", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 50/51, 2007.

Jimena Quesada, L., "La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: rango legal y contenidos sustantivos", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 40, 2009.

Jimena Quesada, L., "Educación sexual y no discriminación en la jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 17, 2011.

Jimena Quesada, L., "La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales: enfoque comparado con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L., (Dirs.), *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Jiménez Fraud, A., *Historia de la Universidad Española*, Madrid, Alianza Editorial, 1971.

Kelsen, H., *¿Qué es Justicia?*, Barcelona, Ariel, 2008.

Kymlicka, W., *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights* (1995) (trad. esp. por C. Castells Auleda, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

López Aguilar, J.F., *La justicia y sus problemas en la Constitución: justicia, jueces y fiscales en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1996.

López Guerra, L., "La distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en materia de educación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 7, 1983.

López Medel, J., *Constitución, democracia y enseñanza religiosa*, Avila, TAU, 1994.

Lorenzo Vázquez, P., *Libertad religiosa y enseñanza en la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.

Lozano Seijas, C., *La educación republicana, 1931-39*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980.

Lozano, B., *La libertad de cátedra*, Madrid, Marcial Pons, 1995.

Lucas Verdú, P., "Comentario al artículo 1", en Alzaga Villaamil, O. (Dir.), *Comentario a las Leyes Políticas*, Madrid, Edersa, 1983.

Lucas Verdú, P., "Estudio sobre los valores superiores del ordenamiento constitucional español", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 86, 2009.

Lucas Verdú, P., "Sobre los valores", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009.

Llamazares Calzadilla, M.C., "La presencia de símbolos religiosos en las aulas de centros docentes públicos", en Martínez Torrón, J. (coord.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, Comares, 1998.

Llamazares Fernández, D., *Derecho a la libertad de conciencia*, Madrid, Civitas, vol. II, 1999.

Llamazares Fernández, D., "Proceso de secularización y relaciones concordatarias", en *Estado y religión: proceso de secularización y laicidad. Homenaje a D. Fernando de los Ríos*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE 2001.

Llamazares Fernández, D., *Derecho de la libertad de conciencia (libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad)*, Madrid, Thomson/Civitas, 2ª ed., 2003.

Marchello, G., *Dai bisogni ai valori. Nuovi studi sull'etica dei valori*, Turín, Giappichelli, 1977.

Martín Cortés, I., *Una propuesta para la enseñanza de la ciudadanía democrática en España*, Madrid, Fundación Alternativas, 2006.

Martín Vida, M.A., "Modelos de medidas de acción positiva en los países miembros de la Unión Europea", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 12-13, segundo semestre 2003-primer semestre 2004.

Martínez López-Muñiz, J. L., "La educación en la Constitución Española. Derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza", *Persona y Derecho*, vol. 6 (monográfico sobre libertad de enseñanza y educación), 1979.

Martínez López-Muñiz, J.L., "Siete tesis sobre la legalidad de una educación escolar especializada por razón de sexo", en Barrio, J.M. (Dir.) *Educación diferenciada, una opción razonable*, Pamplona, EUNSA, 2005.

Martínez López-Muñiz, J.L., "La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas", en la obra colectiva *Los derechos fundamentales en la educación*, Valencia, Centro de documentación judicial, 2008.

Martínez Torrón, J.: "Las objeciones de conciencia en la jurisprudencia de Estrasburgo", en *Derecho y Religión*, nº 9, 2014.

Meyer-Bisch, P. (Dir.), *Cultura democrática: un desafío para las escuelas*, París, UNESCO, 1995.

Mestre, J.V., "Educación en Derechos Humanos", *Vivir educando*, nº 23, 2005.

Milian Massana, A., "Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 7, 1983.

Morenilla Rodríguez, J.M., "El Convenio Europeo de Derechos Humanos: ámbitos, órganos y procedimientos", *Temas Constitucionales*, nº 4, Ministerio de Justicia, Madrid, 1985.

Mortati, C., *La Costituzione in senso materiale*, publicado originariamente en 1940, más tarde en Milano, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1998.

Mortati, C., *Comentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Bolonia, Zanichelli, Bolonia, 1975.

Murillo Ferrol, F., y Ramírez Jiménez, M., *Ordenamiento Constitucional de España*, Madrid, Ed. S.M., 1979.

Navarro Valls, R., y Martínez Torrón, J., *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1997.

Nicolás Múñiz, J., "El derecho a la educación en España", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 7, 1983.

Nuevo López, P., *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, UNED/Netbiblo, 2009.

Oehling de los Reyes, A., *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2010.

Ollero, A., *España, ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*, Madrid, Thomson/Civitas, 2004.

Parejo Alfonso, L., *Estado social y Administración Pública*, Madrid, Cívitas, 1983.

Parejo Alfonso, L., "La autonomía de las Universidades", en *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las Universidades públicas*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2001,

Parra Ortiz, J.M., *La Educación en valores y su práctica en el aula*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2003.

Peces-Barba Martínez, G. *La Constitución española de 1978*, Valencia, Fernando Torres Editor, 1980.

Peces-Barba Martínez, G., y Prieto Sanchís, L., *La Constitución española de 1978, un estudio de Derecho y Política*, Valencia, Fernando Torres, 1981.

Peces-Barba Martínez, G., "La creación judicial del Derecho desde la teoría del Ordenamiento Jurídico", *Poder Judicial*, nº 6, 1983.

Peces-Barba Martínez, G., *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1986.

Peces-Barba Martínez, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

Peces-Barba Martínez, G., *Dignidad humana: Diez palabras clave sobre derechos humanos*, Navarra, Verbo Divino, 2000.

Peces-Barba Martínez, G., *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*, Madrid, Espasa, 2007.

Pérez Francesch, J.L., "El marco constitucional del pluralismo: especial referencial al plurilingüismo", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 3, 1993.

Pérez Galán, M., *La enseñanza en la Segunda república Española*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

Pérez Luño, A.E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1984.

Pérez Luño, A.E., "Sobre la igualdad en la Constitución española", *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1987.

Pérez Royo, J., *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

Prieto de Pedro, J., "Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución", *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, UNED, Vol II, 1979.

Pietro de Pedro, J., *Cultura, culturas y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Pi Llorens, M., *La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Barcelona, PUB, 2001.

Polo Sabau, J.R., "Símbolos religiosos, escuela pública y neutralidad ideológica", *Revista de Derecho Político*, nº 85, 2012.

Predieri, A., y García de Enterría, E., *La Constitución española de 1978*, Madrid, Cívitas, 1980.

Prieto Sanchís, L., "Los valores superiores del ordenamiento y el Tribunal Constitucional", *Poder Judicial*, nº 11, 1984.

Puy Muñoz, F., "El pluralismo en la Constitución de 1978 y el art. 1.1 ", *Jornadas de Estudio sobre el Título preliminar de la Constitución*, Vol. 1, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1988.

Rallo Lombarte, A., "Las garantías jurisdiccionales de los Derechos Fundamentales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", en Álvarez Conde, E., y Garrido Mayol, V. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, libro II, Valencia, Tirant lo Blanch/Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana, 2004.

Redondo, A.M., *Defensa de la Constitución y enseñanza básica obligatoria (integración educativa intercultural y homeschooling)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

Rey Martínez, F., "¿Es constitucional la presencia del crucifijo en las escuelas públicas?", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 27, mayo 2012.

Ridaura Martínez, M.J., "La discriminación por razón de sexo en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional español", en Ridaura Martínez, M.J., y Aznar Gómez, M., (Coords.), *Discriminación versus diferenciación: especial referencia a la problemática de la mujer*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

Ridaura Martínez, M.J., *Relaciones Intergubernamentales Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.

Ridaura Martínez, M.J., "Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento", *Revista de Derecho Político*, nº 88, 2013.

Roca, M. J., "La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación de la jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48, septiembre-diciembre 1996.

Rodríguez de Santiago, J.M., "Escuela e inmigración. Cuestiones jurídicas suscitadas por la integración de menores de origen inmigrante en el sistema educativo español", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, VI, Zaragoza, 2003.

Rodríguez-Piñero, M., y Fernández López, M.F., *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986.

Rollnert Liern, G., *La libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1980-2001)*, Madrid, CEPC, 2002.

Rubio Arribas, J., "Aspectos sociológicos de la transexualidad", *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 21, 2009.

Rubio Llorente, F: "Estudio preliminar" (pág. XII) a la edición española del *Derecho Político* de E. Stein, de 1973.

Rubio Llorente, F., "Constitución y Educación", en el colectivo *Constitución y Economía*, Madrid, Centro de Estudios y Comunicación Económica, SA, 1977.

Rubio Llorente, F. "Dictamen acerca de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, sobre normalización lingüística", *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1994.

Ruiz Berrio, J., *Política escolar de España en el siglo XIX (1808-1833)*, Madrid, CSIC, 1970.

Ruiz Miguel, A. "Discriminación inversa e igualdad", en Valcárcel, A. (Comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1994.

Ruiz Miguel, C., "El constitucionalismo cultural", *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 9, julio-diciembre 2003.

Ruiz Vieytez, E.J., "Introducción: sobre multiculturalidad, derechos y acomodados", en Ruiz Vieytez, E.J., y Urrutia Asua, G. (Eds.), *Derechos Humanos en contextos multiculturales. ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?*, Diputación Foral de Guipuzcoa, 2010.

Saiz Arnaiz, A., *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

Salguero, M., *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Barcelona, Ariel, 1997.

Salguero, M., "La cultura de los derechos fundamentales como garantía de la democracia", *Derechos y Libertades*, nº 7, 1999.

Salguero, M. "Formas de pluralismo y signos de identidad de los centros docentes de la enseñanza no universitaria", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 61, 2001.

Salvioli, F., *La universidad y la educación en el siglo XXI. Los derechos humanos como pilares de la nueva Reforma Universitaria*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

Sánchez Agesta, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editora Nacional, 1980.

Sánchez-Cámara, I., "Pluralismo, relativismo y laicidad en educación", en M.A. Sancho Gargallo (Dir.), *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, Madrid, OIDEL Europa/B.O.C.M., 2003.

Sánchez Ferriz, R., "Algunas consideraciones sobre la efectividad de los derechos y libertades", *Revista de Derecho Político*, nº 36, 1992.

Sánchez Ferriz, R., *Estudio sobre las libertades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed., 1995.

Sánchez Ferriz, R., y Jimena Quesada, L., *La enseñanza de los derechos humanos*, Barcelona, Ariel, 1995.

Sánchez Ferriz, R., Jimena Quesada, L. y Cotino Hueso, L., “Los jóvenes ante los derechos humanos y la democracia (A propósito de una encuesta realizada en la Comunidad Valenciana)”, *Revista de Derecho Político*, nº 46, 1999.

Sánchez Martín, Á., “Los Ayuntamientos y la Educación General Básica”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 216, 1982.

Sanz Caballero, S., “Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales”, *Colección Escuela Diplomática*, nº 9, 2005.

Savater, F., *Ética para Amador*, Barcelona, Ariel, 36ª ed., 2000.

Seglers Gómez-Quintero, A. “La cláusula multiculturalista y el ejercicio de la libertad religiosa”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, nº 5, 2004.

Serra Cristóbal, R. (Coord.), *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

Serrano Alberca, J.M., “Art. 30 CE”, en Garrido Falla, F., y otros (coords.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Cívitas, 2001.

Souto, J.A., “La Constitución y el Derecho eclesiástico del Estado”, en Álvarez Conde, E., ed., *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, INAP, 1998.

Tamames, R., *Introducción a la Constitución española*, Madrid, Alianza, 1980.

Tajadura Tejada, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, Comares, 2ª ed., 2000.

Tajadura Tejada, J., “El principio de solidaridad como fundamento común de los Estados sociales europeos”, en *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales* (dirs. Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Tajadura Tejada, J. (coord.), *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014.

Tedesco, J.C., *Educación y justicia: el sentido de la educación*, Madrid, Fundación Santillana, 2010.

Terol Becerra, M.J., “La educación para la ciudadanía vista por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía”, *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 2, 2008.

Terol Becerra, M.J., *Del bienestar de la Constitución Española y de su implementación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

Texier, P., “Las garantías de los derechos sociales por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales”, en *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales* (dirs. Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Tomás Mallén, B., “Los derechos educativos y culturales de la ciudadanía española en el exterior”, en Blasco Díaz, J.L. (Ed.), *Régimen jurídico de la ciudadanía española en el exterior*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

Tomasevski, K., “Indicadores del derecho a la educación”, *Revista IIDH*, nº 40, 2004.

Tomasevski, K., *El asalto a la educación*, Barcelona, Colección Libros de Encuentro Intermón Oxfam, 2004.

Torres del Moral, A., “Preámbulo, preceptos del Título preliminar y art. 10.1”, *Revista de Derecho Político*, nº 36, 1992.

Torres del Moral, A., “Estudio preliminar, introducción y traducción revisada” de la obra de Condorcet. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

Torres del Moral, A., *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 6ª ed., 2009.

Torres del Moral, A., “Constitucionalización del Estado social”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009.

Torres del Moral, A., *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 3ª ed., 2010.

Torres del Moral, A. *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991 (3ª ed. 2010).

Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Tomo I: *Sistemas de fuentes. Sistema de derechos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004 (6ª ed. de 2010).

Torres del Moral, A., “Realización del Estado social y constitución económica”, en el colectivo *El Estado social y sus exigencias constitucionales* (dir. Terol Becerra, M., y Jimena Quesada, L.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

Trimarchi, M., “Il concetto di “tolleranza” contraddice il rispetto dei diritti umani”, Roma, *Cultura e Natura*, nº 3, 1994.

Tur Ausina, R., "Integración de los inmigrantes y educación en derechos y principios constitucionales", en Álvarez Conde, E., y Pérez Martín, E. (coords.), *Estudios sobre Derecho de extranjería*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2005.

Tur Ausina, R., "Luces y sombras de los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 13, 2009.

Tur Ausina, R. (Coord.), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo estatal y autonómico español*, Madrid, Iustel, 2009.

Tur Ausina, R., "La simbología religiosa desde planteamientos inclusivos democráticos en el ámbito educativo: A propósito de los Casos 'Lautsi c. Italia' del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en Souto Paz, J.A., y Souto Galván, C. (Coords.), *Educación y Libertad*, Madrid, Dykinson, 2012.

Turin, Y., *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid, Aguilar, 1967.

Uslar Pietro, A. "La enseñanza de la democracia", *Abaco*, nº 12-13, 1997.

Valero Heredia, A., "Mujer y pertenencia a una minoría religiosa: el uso público del velo integral en los ordenamientos jurídicos francés e italiano", en Serra Cristóbal, R. (Coord.), *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

Valdivia, I.G., "Fundamentos filosófico-sociales de la educación", *Persona y Derecho*, vol. 6 (monográfico sobre libertad de enseñanza y educación), 1979.

Vázquez Gómez, R. "La participación en la enseñanza", en *Educación y sociedad pluralista*, Bilbao, Fundación "Oriol-Urquijo"/La editorial Vizcaína, 1980.

Vidal Prado, C., *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

Vidal Prado, Carlos, *El Fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad*, Granada, Comares, 2001.

Villaamil Pérez, F., *La transformación de la identidad gay en España*, Madrid, Los libros de la catarata, 2004.

Viver i Pi-Sunyer, C., "Veinte años de Constitución y de incipiente constitucionalismo", *Revista de Occidente*, nº 211, 1998.

VV.AA., *ABC. La enseñanza de los derechos humanos. Ejercicios prácticos parara escuelas primarias y secundarias*. Nueva York, Naciones Unidas, 1989.

VV.AA., *Educación para la Ciudadanía*, Madrid, Fundación CIVES/Cátedra de Laicidad y Libertades Públicas Fernando de los Ríos, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, 2005.

Weiler, J.H., *Una Europa cristiana, Ensayo exploratorio*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2003.

Ziller, J., "Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattto costituzionale de 2004", *Quaderni costituzionali*, nº 4, 2007.