

LIBERTAD RELIGIOSA Y DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN COMENTARIO SOBRE LA ASIGNATURA: “EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS HUMANOS”¹

Yolanda Gómez Sánchez
UNED

SUMARIO: 1. Libertad religiosa, derecho a la educación y libertad de enseñanza como derechos fundamentales y como elementos objetivos del sistema de derecho.- 2. El respeto a los principios democráticos como contenido inexcusable del proceso educativo y del ejercicio de la libertad de enseñanza.- 3. Constitución laica *versus* Constitución aconfesional.- 4. ¿Hay un mínimo común ético constitucionalmente consagrado? - 5. Educación para la ciudadanía y derechos humanos: los términos de la polémica.

1. LIBERTAD RELIGIOSA, DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES Y COMO ELEMENTO OBJETIVOS DEL SISTEMA DE DERECHOS.

Como es conocido, el artículo 16 de la Constitución², inserto en la sección 1^a, del capítulo II, del título I, dedicado a los derechos fundamentales máximamente protegidos, consagra la libertad religiosa, ideológica y de culto; declara la aconfesionalidad³ del Estado, el derecho a no declarar sobre la propia

¹ Estas páginas provienen de mi participación en la Mesa Redonda que bajo el título “Análisis del Manifiesto del PSOE “Constitución, Laicidad y Educación para la Ciudadanía”, tuvo lugar en el marco del Congreso *Estado Español, libertad religiosa y principios ético-cívicos*, celebrado en el Colegio Universitario Santo Domingo de Soto (Segovia), en Marzo de 2007.

² El artículo 16 CE establece: 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.”

³ Aclaro posteriormente esta tajante afirmación.

ideología o religión y la necesidad de que el Estado mantengan relaciones cooperación con la Iglesia Católica y con las demás confesiones.

En puridad, el artículo 16 CE reconoce cuatro distintos derechos o libertades: la libertad ideológica, la libertad religiosa, la libertad de culto (bien que estas dos últimas estén unidas por una relación de causa-efecto indisimulable por cuanto resulta imposible de defender la primera sin la segunda)⁴ y el derecho a no declarar sobre la propia ideología, religión o creencia⁵. Sin embargo, como bien señala G. Rollnert⁶, el Tribunal Constitucional no ha diferenciado nunca explícitamente entre la libertad ideológica y la libertad religiosa, pero, en todo momento, ha dado por supuesta su distinción conceptual en sus pronunciamientos. Aunque, en algunas de sus sentencias parece desprenderse que el Alto Tribunal estima que estamos ante un solo derecho fundamental, sin denominación unitaria específica y con dos subtipos diferenciados (libertad ideológica y libertad religiosa), seguramente la doctrina más determinante al respecto es la contenida en la STC 19/1985, en la que el Tribunal Constitucional afirmó que, el artículo 16 CE, reconoce la libertad religiosa con existencia autónoma y, por exclusión, la libertad ideológica.

Tanto la libertad ideológica como la libertad religiosa poseen una amplia proyección en la vida del individuo tanto en su ámbito interno, lo cual le permitirá enjuiciar la realidad conforme a sus principios ideológicos o religiosos, como en su vertiente externa lo que permitirá al sujeto un ámbito de *agere licere* conforme a esos mismos principios que debe resultar inmune. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, deben rechazarse las injerencias de los poderes públicos (STC 120/90, de 27 de junio) siempre que pueda acreditarse que los actos perturbadores de la libertad impiden la adopción o el mantenimiento de unos determinados principios y exista una relación de causalidad suficiente para determinar la existencia de una verdadera vulneración de la libertad constitucional (STC 120/90, de 27 de junio; 137/90, de 19 de julio).

De igual manera y con iguales garantías de los derechos del artículo 16, la Constitución, en su extenso y complejo artículo 27⁷, reconoce el derecho a

⁴ CIÁURRIZ, M.J.: "El derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español", en *RDP*, 42 (1996), pág. 65. Puede consultarse, de la misma autora, también: "Libertad religiosa y concepción de los derechos fundamentales en el ordenamiento español", en *Ius Canonicum*, Pamplona, 1983, págs. 419 a 441 y su obra anterior: *La libertad religiosa en el Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1984.

⁵ Este es, en mi opinión, el cuarto derecho constitucionalizado en este artículo 16 de la Constitución.

⁶ ROLLNERT, G.: *La libertad ideológica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1980-2000)*, CEPC, Madrid, 2002, pág. 34.

⁷ El artículo 27 CE dispone: "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

la educación y la libertad de enseñanza junto a la libertad de creación de centros docentes, el derecho de los padres a participar en las decisiones sobre la educación de sus hijos, incluida la formación religiosa y moral y la no menos relevante definición del objeto de la educación que se cifra en el "pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales".

El reconocimiento de la libertad religiosa está en el origen mismo de la lucha por las libertades y por el Estado de Derecho. La idea de *tolerancia* "aparece como presupuesto necesario para lograr una paz interior sin la cual no pueden fortalecerse los nuevos Estados"⁸ Es, en este sentido, un derecho de primera generación que está en la base de importantes movimientos revolucionarios ya fuera el centro de los mismos ya uno de sus objetivos⁹. No cabe olvidar, por ejemplo, que las colonias americanas, como afirma R. Sánchez Ferríz, "surgen al instalarse en ellas los colonos que huyen del dogmatismo que tantas restricciones impone a sus creencias religiosas en su propia patria"¹⁰. La libertad religiosa representa el reconocimiento de una esfera de autonomía del individuo en aquél ámbito de su vida que afecta a sus convicciones más íntimas.

De otra parte, la regulación constitucional de la cuestión religiosa es una constante en el constitucionalismo histórico español¹¹ y ha sido tema política

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".

⁸ SÁNCHEZ FERRIZ, R.: "Libertad religiosa y ciudadanía en las constituciones españolas del siglo XIX", en SUAREZ CORTINA, M.: *Secularización y laicismo en la España contemporánea*, Sociedad Menéndez Pelayo, Santander, 2001, pág. 138.

⁹ Un estudio detallado de las relaciones entre el Estado y la religión en: NAVARRO-VALLS, R. y PALOMINO, R.: *Estado y religión: textos para una reflexión crítica*, Ariel, 2000.

¹⁰ SÁNCHEZ FERRIZ, R.: "Libertad religiosa y ciudadanía en las constituciones españolas del siglo XIX", en SUAREZ CORTINA, M.: *Secularización y laicismo en la España contemporánea*, Sociedad Menéndez Pelayo, Santander, 2001, pág.138.

¹¹ Art. 12 de la Constitución de Cádiz; art. 11 de la Constitución de 1837; art. 21 de la Constitución de 1869; art. 11 de la Constitución de 1876; art. 27 de la Constitución de 1931.

y jurídicamente controvertido en la historia de nuestro país. Los textos constitucionales históricos regularon de muy diferente forma este problema aunque, en general, las Constituciones de carácter conservador (1845 o 1876) y, excepcionalmente, la Constitución de 1812, incorporaron la confesionalidad del Estado y fórmulas de mayor compromiso con la Iglesia Católica, mientras que las Constituciones liberales incluyeron, en ocasiones, la tolerancia religiosa o fórmulas menos expresas respecto de la religión católica (1837 o 1869); la Constitución republicana de 1931 incorporó la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión, salvo, establecía el artículo 27, el respeto debido a las exigencias de la moral.

La libertad religiosa –y, también, la libertad ideológica– ha tenido igualmente cabida en los más importantes textos internacionales de protección de derechos. Así, en el artículo 18 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*¹²; el artículo 18 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) de 1966¹³; el artículo 13.3. del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*¹⁴; el artículo 9 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*¹⁵; y artículo 10¹⁶ de la *Carta de Derechos*

¹² El artículo 18 DUDH establece: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto o la observancia.”

¹³ El artículo 18 PIDCP dice: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o sus creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

¹⁴ El artículo 13.3 PIDSC, establece: “Los Estados Parte 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 siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

¹⁵ “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley constituyan medidas necesarias, en una sociedad democráti-

*Fundamentales de la Unión Europea*¹⁷.

De otra parte, el derecho a la educación tiene una incorporación más tardía al sistema constitucional y viene precedido por una reivindicación más general de la libertad de expresión académica o lo que hoy denominamos libertad de enseñanza y su manifestación individual en la libertad de cátedra. El concepto de educación que ha sido y sigue siendo, como ha señalado G. Cámara, escasamente receptivo a una definición estable, implica "un proceso instructivo y formativo que responde a un empeño atribuible a determinados sujetos que realizan sobre otros una concreta orientación y para ello disponen, a su vez, de un determinado grado de conocimientos y de autoridad institucionalmente reconocida"¹⁸. La originaria naturaleza de derecho de libertad que históricamente ha tenido el derecho a la educación se ha transformado en los modernos Estados reconociéndose una vertiente prestacional para el cumplimiento a las obligaciones constitucionales derivadas de la atribución de este derecho a todas las personas. "El Estado está obligado a satisfacer este derecho y, en consecuencia, concernido con la necesidad de garantizar una formación básica a los ciudadanos, debiendo remover aquellos obstáculos que impidan o dificulten este objetivo, pues se trata de hacer posible que todos puedan acceder al pleno desarrollo tanto físico como psíquico de su personalidad"¹⁹; en igual sentido, afirma P. Lorenzo Vázquez que, el artículo 27 ha abandonado "las concepciones clásicas que incluyen la educación entre los temas asistencialmente discrecionalmente asumidos por la Administración, para pasar a configurarla como una prestación constitucionalmente debida y directamente exigible"²⁰. El Tribunal Constitucional ha confirmado esta doble naturaleza del

ca, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicos, o la protección de los derechos o las libertades de los demás".

¹⁶ El artículo 10 de la CDFUE dice: "Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio."

¹⁷ Debemos recordar que el Consejo Europeo de Bruselas (Junio, 2007) acordó que una de las medidas del proceso de reforma de la Unión Europea después de la paralización del proceso de ratificación del proyecto de Constitución Europea, consistiría en elevar la Carta de Derechos Fundamentales a nivel de tratado internacional a través de lo cual adquiere eficacia jurídica plena.

¹⁸ CÁMARA VILLAR, G.: "Los derechos y libertades del ámbito educativo", en BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR, J.F., CANO BUESO, J., BALAGUER CALLEJÓN, M.L., RODRÍGUEZ DÍAZ, A.: *Derecho Constitucional*, Vol. II, ob. cit., pág. 248.

¹⁹ *Idem*, pág. 251.

²⁰ LORENZO VÁZQUEZ, P.: *La libertad religiosa y enseñanza en la Constitución*, ob. cit., pág. 155.

derecho a la educación, como esfera de inmunidad y como obligación de servicio por parte de los poderes públicos, entre otras, en su Sentencia 86/1985, de 10 de julio, en la que afirmó que el “derecho de todos a la educación incorpora, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4.º del art. 27 de la CE. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el número 5 del artículo 27, así como el mandato, de su apartado 9º, de conceder las correspondientes ayudas públicas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”.

El *Convenio Europeo de Derechos Humanos* de 1950 no incorporó el derecho a la educación pero el *Protocolo* nº 2 a dicho Convenio, aprobado el 20 de marzo de 1952, incluye nuevos derechos, entre los cuales sí se encuentra el derecho a la instrucción²¹. El derecho a la educación al igual que la libertad religiosa ha sido incorporado también a la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, cuyo artículo 14²² reconoce el derecho de todos a la educación, lo cual implica el acceso a una enseñanza obligatoria gratuita y reconoce también aunque circunscrito a lo que establezca la ley nacional el derecho de creación de centros docentes que, en todo caso, deben respetar los principios democráticos y el derecho de los padres a que se garantice la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

De otra parte, la Constitución española como ya he señalado distingue entre derecho a la educación y libertad de enseñanza. La libertad de enseñanza regulada en el artículo 27.1 CE, es, de alguna manera, el complemento necesario del derecho a la educación consagrado en el mismo precepto. La libertad de enseñanza permite y habilita a los particulares para la creación de centros docentes (lo que, por otro lado, está específicamente regulado en el

²¹ El artículo 2 del protocolo Adicional nº 1 establece: “Derecho a la instrucción.

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

²² El artículo 14 CDFUE dice: “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 a 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.”

artículo 27.6 CE) y les reconoce, como ámbito de esta libertad, la facultad de organizarlos, incluso con ideario propio, y dirigirlos de conformidad con la ley, que, en España, permite la creación de centros privados y centros públicos y se distingue claramente, por otro lado, la libertad de cátedra, es decir, del pluralismo ideológico en el seno de un centro determinado²³. El Tribunal Constitucional ha señalado la vinculación existente entre la libertad de enseñanza y la libertad ideológica y religiosa constitucionalizada en el artículo 16 y su paralelismo con el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STC 57/1981, de 13 de febrero).

La dimensión de derechos subjetivos que debe reconocerse tanto a la libertad religiosa como a las libertades educativas reconocidas, respectivamente, en los artículos 16 y 27 de la Constitución no ofrece duda alguna. Los derechos representan una esfera de la vida del sujeto en la cual éste es soberano y actúa libremente, a la vez que dicho ámbito queda protegido de intromisiones de los poderes públicos, nacionales o internacionales, y de las acciones de otros sujetos. Los derechos, pues, son concreciones del valor libertad en su vertiente positiva, definiendo esferas concretas de actuación del sujeto y ámbitos de obligaciones determinadas del poder. Por ello, "a diferencia de la libertad en abstracto, precisan de una clara determinación de su ámbito y alcance por cuanto constituyen zonas concretas de autonomía en que se desenvuelven las voluntades individuales"²⁴. La función básica de los derechos es, pues, la articulación y tutela de la libertad personal. Pero junto a esta vertiente subjetiva, los derechos fundamentales poseen una dimensión objetiva. Así, en nuestro Ordenamiento jurídico, la naturaleza de los derechos y libertades es doble: por un lado y como hemos ya afirmado, determinados derechos configuran su estructura como *derechos públicos subjetivos*, quedando los poderes públicos obligados a respetarlos en los términos que hayan sido recogidos en la Constitución²⁵ y, por otro lado, se constituyen como *elementos objetivos* del propio Ordenamiento jurídico, como ha indicado el Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 25/1981, de 14 de julio; 34/1986, de 21 de febrero), en la medida en la que están sujetos y configuran el sistema de valores constitucionalizado.

Si la dimensión subjetiva de los derechos y libertades favorece la existencia de la libertad de opción del individuo y permite que éste organice su vida

²³ Sobre la libertad de cátedra pueden consultarse, entre otros: VIDAL PRADO, C.: *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, CEPC, Madrid, 2001.

²⁴ SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Estudios sobre las libertades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1989, pág. 59.

²⁵ FREIXES SANJUÁN, T.: *Constitución y Derechos fundamentales. I. Estructura jurídica y función constitucional de los Derechos*, ob. cit., pág. 103.

conforme a sus objetivos vitales dentro del respeto a los principios y valores constitucionales (libertad, igualdad, justicia ...); la dimensión objetiva permite configurar un sistema de derechos unitario que sirve de fundamento al propio sistema democrático.

En la STC 25/1981, de 14 de julio citada, el Tribunal Constitucional confirma la tesis expuesta más arriba en relación con el doble carácter de los derechos fundamentales. En primer lugar, los derechos fundamentales –dice el Tribunal– son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un «status» jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo –añade el Alto Tribunal– son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1).

La dimensión subjetiva de la libertad religiosa permite a la persona actuar libremente dentro de la esfera de autonomía que protege esta libertad; la dimensión objetiva, según ha afirmado el TC, encierra una doble exigencia (art. 16.3): a) la neutralidad de los poderes públicos, consecuencia de la aconfesionalidad del Estado; y b) el mantenimiento de las relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas confesiones.

2. EL RESPETO A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS COMO CONTENIDO INEXCUSABLE DEL PROCESO EDUCATIVO Y DEL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

La progresiva implantación del modelo de Estado de Derecho ha caminado paralelamente a un proceso de secularización estatal y este proceso se ha desenvuelto en estrecha vinculación a la evolución y extensión de las libertades fundamentales entre las cuales, obviamente, se encontraba la libertad religiosa y de conciencia²⁶. Este proceso histórico ofrece relevantes datos para la interpretación que, en democracia, debe hacerse de la inserción del fenómeno religioso en un Estado sin adscripción religiosa, debiendo distinguirse claramente, como señala R. Sánchez Ferríz, la *religión* de la *política religiosa*²⁷. La primera ocupa –o, puede ocupar– un espacio íntimo en la vida de las personas

²⁶ SÁNCHEZ FERRÍZ, R.: “Libertad religiosa y ciudadanía en las constituciones españolas del siglo XIX”, en SUAREZ CORTINA, M.: *Secularización y laicismo en la España contemporánea*, ob. cit., pág. 143.

²⁷ *Ídem*, pág. 144.

lo cual determina que deba ser protegida por los poderes públicos pero no por sí misma sino para proteger el ámbito de libertad que el Estado democrático reconoce al sujeto; la segunda representa una competencia del Estado que éste desarrolla, en su caso, de conformidad con los valores y principios constitucionales. Este es el marco en el que creo debe situarse el análisis sobre las relaciones entre educación y religión. La política religiosa es una opción en el estado confesional y una prohibición para el Estado laico.

Resulta innecesario insistir en la importante proyección que los derechos fundamentales han tenido en España a partir de la aprobación de la Constitución española. En relación con el tema que nos ocupa, debe destacarse que los fines del proceso educativo están fijados taxativamente en la propia Constitución, cuyo artículo 27.2, establece que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana del discente en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. Es decir, se prescribe ya en la propia Constitución de 1978 lo que podríamos denominar la *educación para la democracia*. El apartado 2 del artículo 27 configura una norma directriz del entero sistema constitucional en la materia con garantía del pluralismo interno de los centros²⁸ orientado a la consecución de los valores, principios y derechos del sistema democrático español. La inserción de una norma de esta naturaleza en la propia Constitución no puede ser obviada en el desarrollo legal de este precepto constitucional. Es un mandato constitucional que la educación se desenvuelva sin merma alguna del respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales lo cual debe formar parte -a tenor de la redacción del artículo 27.2 CE que comentamos- del pleno desarrollo de la personalidad humana del discente.

Ya la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, afirmó que el sistema educativo, configurado de acuerdo con los principios y valores de la Constitución, y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, se orientaba a la consecución de los fines previstos en el artículo 1 de esa misma Ley, en concreto entre otros: a) al pleno desarrollo de la personalidad del alumno; b) a la 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 convivencia; c) a la preparación para participar activamente en la vida social y cultural; y d) a la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos. Por su parte, la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de

²⁸ *Ibidem*.

Educación, comienza su Exposición de Motivos asegurando que de la educación de los jóvenes depende tanto el bienestar individual como el colectivo; que la educación es el medio más adecuado para construir su personalidad, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad. A través de la educación, la sociedad transmite la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan y fomenta la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, promueve la solidaridad y lucha contra la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social. Además, 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.

Ya hemos señalado anteriormente la vinculación entre la formación del Estado de Derecho y la emergencia de las libertades fundamentales entre las cuales tanto la libertad religiosa como la de enseñanza ocuparon un lugar destacado. Los sistemas educativos contemporáneos han prestado especial atención a la formación de los ciudadanos como instrumentos fundamentales para la construcción de los propios Estados nacionales. Esta atención se ha mantenido en todos los países hasta hoy adecuando las acciones a las circunstancias cambiantes y a las expectativas que en ellos se depositaban en cada momento histórico. En cada fase de su evolución, como se señala en la propia Exposición de Motivos de la Ley de Educación vigente, los sistemas educativos han tenido que responder a unos retos prioritarios. Si en la segunda mitad del siglo XX se enfrentaron a la exigencia de hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos a la educación sin discriminación alguna, en los últimos años del siglo pasado emergió el nuevo reto de una educación de alta calidad con la exigencia además de que tal beneficio alcanzase a todos los ciudadanos. En septiembre de 2004, la UNESCO a través de su 47ª Conferencia Internacional de Educación, manifestaba esta inquietud y alentaba a los Estados a trabajar en pro de una educación en la que se aunara la calidad con la equidad de la oferta educativa de forma que ningún ciudadano quedara marginado de un proceso educativo igual para todos, con lo que venía a desarrollarse el principio de lo que podría denominarse la *enseñanza democrática* o, dicho con otras palabras, la incorporación de valores democráticos al sistema de enseñanza. Quedaba pendiente, sin embargo, un objetivo distinto del anterior que, aunque presente en el ordenamiento, no había adquirido un desarrollo significativo: *la enseñanza de la democracia*. Incorporar tal contenido al sistema educativo de manera coherente y científicamente adaptada a los distintos niveles de enseñanza debe ser el gran reto de la educación en el tercer milenio.

La legitimidad de los poderes públicos para acometer este desafío es dudosamente discutible a partir de la literalidad del artículo 27.2 reiteradamente citado. Aunque podría ser objeto de discusión o discrepancia si determinados contenidos pueden ser idóneos o no para el cumplimiento del mandato constitucional o bien otros aspectos relativos a la organización de las enseñanzas, la metodología empleada o, incluso, la determinación del nivel educativo en el que tales enseñanzas deben ser activadas, no puede discutirse, sin embargo, que un objetivo de la *educación democrática* sea precisamente la *enseñanza de la democracia*.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, presta especial atención a la denominada educación para la ciudadanía, a la que sitúa en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se debe impartir en determinados cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato. Por lo que he venido afirmando hasta el momento, resulta casi esperado que manifieste una cierta discrepancia con la denominación dada en la Ley Orgánica a estos contenidos educativos. Estimo que hubiera sido mucho más conveniente una denominación inequívocamente vinculada al sistema democrático implantado por la Constitución de 1978. Tal denominación podría haber sido la que vengo aludiendo: "enseñanza de la democracia", o "enseñanza del sistema democrático". Sin duda importan más los contenidos que el rótulo pero éste no es totalmente indiferente para la consecución de los objetivos que esta asignatura pretende.

La propia Ley Orgánica establece que la finalidad de estos contenidos curriculares es la de ofrecer a 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 las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global". La Ley Orgánica puntualiza, además, dos cuestiones de relevancia: a) que los contenidos relativos a una educación para la ciudadanía no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa; y b) que dichos contenidos no se identifican ni, obviamente, están 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. Es decir, se delimitan, por un lado, dos ámbitos diferentes de enseñanzas: los contenidos derivados de la materia de educación para la ciudadanía y los contenidos propios de la enseñanza de la religión; y, por otro lado, se distingue nítidamente entre lo que antes he denominado *ense-*

ñanza democrática y la enseñanza de la democracia. Estas coordinadas se ven recogidas ya en el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/2006 que comienza afirmando que el sistema educativo español está configurado de acuerdo a los valores constitucionales y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución para, a continuación, detallar los principios que configuran el sistema educativo. Entre estos principios, algunos definen lo que hemos denominado la *enseñanza democrática*, así, por ejemplo, el apartado b) relativo a la “equidad, que garantiza la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación” o el apartado j) que prescribe la participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes. De igual manera, entre los principios contenidos en este artículo 1 de la Ley Orgánica, encontramos claras manifestaciones de la *enseñanza de la democracia*, como el apartado c) relativo a 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” o el apartado l) que alude al “desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres”.

Partiendo del mandato constitucional contenido en el artículo 27.2 CE no puede sino hacerse una valoración positiva de la inclusión en el sistema educativo de las enseñanzas sobre la democracia y los valores en los que se asienta. Sin embargo, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2006 y la puesta en marcha de la asignatura de educación para la ciudadanía ha sido muy controvertida. Los argumentos esgrimidos por diferentes sectores de población han sido diversos y divergentes entre sí. Dos posiciones encontradas se han manifestado previamente a la aprobación de la Ley y con posterioridad en relación con la implantación efectiva de las enseñanzas cuestionadas. Veamos a continuación algunos de los parámetros dentro de los cuales se ha desarrollado la defensa y oposición a la incorporación de estos contenidos curriculares aunque para ello debemos fijar nuestra posición en relación con algunos conceptos y tesis implicados en este análisis.

3. CONSTITUCIÓN LAICA *VERSUS* CONSTITUCIÓN ACONFESIONAL

No pretendo en estas páginas abordar una polémica que ha ocupado a numerosos colegas de distintas disciplinas y sobre las que se han formulado un número importante de opiniones. Sí creo plausible enunciar mi posición al respecto desde un análisis estrictamente constitucional.

Se afirma con frecuencia que la Constitución española es una Constitución laica; igualmente no es infrecuente que se utilicen los términos

laico y *aconfesional*²⁹ como sinónimos e, incluso, se ha llegado a afirmar contra la propia literalidad del artículo 27 que la Constitución es confesional aunque matizadamente. En realidad, lo que la Constitución es, en mi opinión, es matizadamente *aconfesional*. Recordemos que la Constitución española dice taxativamente que “ninguna religión tendrá carácter estatal” pero resulta evidente que no niega el hecho religioso ni establece una desvinculación absoluta del Estado respecto del mismo. Creo, por ello, que es más preciso decir que la Constitución española es *aconfesional* y no que es *laica*.

La redacción del artículo 16 de la Constitución es fruto del denominado *consenso constituyente* que en este caso –y en el de otros preceptos del Texto Constitucional– aprobó la redacción posible atendida la correlación de fuerzas presentes en las Cámaras en la Legislatura Constituyente. Seguramente no resultó posible acordar una redacción del artículo 16 más contundentemente *laica* –como propugnaba un sector parlamentario– ni tampoco más comprometida con la religión y, en concreto, con la Iglesia Católica como defendieron con ahínco otros grupos parlamentarios. Finalmente, ni por la redacción constitucional ni por la posterior doctrina del Tribunal Constitucional puede afirmarse que nos encontremos ante una Constitución *laica* aunque, en mi opinión, tal debería ser el caso. No por una posición *antirreligiosa* sino por un convencimiento profundo de que la religión debe ser siempre parte de la intimidad de la persona y que debe ser protegida principalmente en ese ámbito; sus históricos vínculos con el poder político no han ayudado a su auténtico desenvolvimiento como una parte de la libertad más íntima de la persona. Por otro lado, religión y *praxis* política no siempre han mantenido relaciones armoniosas; antes al contrario, abundan los ejemplos en los que las mutuas intromisiones han desencadenado no pocos conflictos.

Como es conocido sobradamente, el término *laicidad* proviene del griego “*laós*” que significa “pueblo” y del adjetivo “*laikós*”. Bien es verdad, sin embargo, que cuando en el XIX comienza a negarse la intervención de las iglesias en la vida social y política, el término *laico* significa *antirreligioso*, más que *irreligioso*. Interesa también puntualizar que el término *laico* puede predicarse tanto de las personas físicas como de las personas jurídicas y representa siempre y en todo caso posiciones ajenas al hecho religioso aunque puede manifestarse desde una mera neutralidad hasta una *beligencia* extrema.

La *laicidad* como opción política tiene un origen francés, así se definía su Constitución de la IV República y así fue asumido por la actual Constitución

²⁹ No desconozco el ambivalente uso por la doctrina del término *laico* pero, como se desprende de estas páginas, considero que tal denominación solo puede atribuirse a un Estado (organización o institución) que renuncie a lo que he denominado la política religiosa cualquiera que pudiera ser el contenido de la misma.

de la V República de 1958. Se definieron entonces cuatro acepciones de *laicidad*³⁰:

- neutral* (cuando hay varias confesiones y el Estado permite el desarrollo igualitario de todas ellas);
- profana* (cuando existe una separación y autonomía del Estado para regir por sí solo toda la organización política);
- hostil o agnóstico* (cuando el Estado practica una filosofía materialista y atea de la vida y la impone en todos los ámbitos de la sociedad y la política);
- indiferente* (cuando el Estado no se somete a ninguna moral superior y no reconoce ningún interés ajeno a sus dictados).

Sólo las dos primeras posibilidades fueron consideradas *legítimas* puesto que, al fin, representaban posiciones de separación rigurosa entre el Estado y la religión pero no implicaban una beligerancia contra el hecho religioso que podía seguir discurriendo paralelamente a la vida del Estado y a la organización de la sociedad. Sin embargo, si reparamos en la anterior clasificación puede percibirse que en realidad las dos definiciones de *laicidad* que se consideraron aceptables son extremadamente cercanas a la definición de *aconfesionalidad* por cuanto en ninguna de ellas se niega el fenómeno religioso ni su inserción en la vida social aunque el Estado no asume ni derechos ni obligaciones respecto del mismo.

Como vengo defendiendo, con las posiciones laicas el Estado renuncia a regular, en mayor o menor medida, el hecho religioso; la desvinculación opera tanto respecto de obligaciones en relación con el desarrollo o promoción de la religión como en sentido contrario puesto que el Estado no interviene ni regula estos asuntos y, por tanto y en alguna medida, pierde cierto control sobre este ámbito social. La laicidad como “abstencionismo estatal” no es un espacio de integración por sí mismo aunque sí permite que unas determinadas opciones religiosas no estén premiadas o especialmente protegidas respecto de otras. Con todo y como afirmé anteriormente, el uso de las expresiones *laica* y *aconfesional* no siempre son ajustadas a la teoría de los respectivos conceptos. Tal cosa sucede, incluso, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que el concepto de *aconfesionalidad* se manifiesta como sinónimo de lo que el propio Tribunal enuncia como *laicidad positiva* (STC 177/1996, de 11 de noviembre). Creo mucho más conveniente el uso riguroso de los términos lo cual permite una más clara interpretación y, en su caso, resolución de los conflictos.

El término *aconfesional -no confesional-* en rigor, solo puede atribuirse

³⁰ Reproduzco la clasificación aun discrepando de las diferentes denominaciones.

al Estado, a instituciones públicas o privadas y, en general, a personas jurídicas pues alude directamente a una específica opción sobre la política religiosa. La *confesionalidad* y, por ende, la *aconfesionalidad* permiten al Estado realizar una concreta opción política a favor de una determinada religión (confesionalidad) con exclusión de las demás o con inclusión o tolerancia de otras, o bien le permiten no realizar dicha opción (aconfesionalidad) pero, en todo caso, supone la aceptación del hecho religioso como un factor integrante del sistema sociopolítico y es precisamente este hecho el que, en mi opinión, nos permite diferenciar *laicismo* de *confesionalidad* o *aconfesionalidad*. Estas últimas describen la posición del poder político en su relación con una o más confesiones religiosas. Tanto en uno como en otro caso, el Estado puede llevar a cabo una *política religiosa* cosa que no cabe hacer en un Estado auténticamente laico. La lógica del sistema llevaría a que la política religiosa variara en función de la opción *confesional* o *aconfesional* del Estado pero tal cosa no siempre ha sucedido así.

A partir de la proclamación en el artículo 16.3 de la Constitución de que ninguna religión tendrá carácter estatal y del reconocimiento del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto consagrado en el apartado 1º del mismo precepto, no cabe sino concluir que la Constitución ha adoptado el principio de *aconfesionalidad* del Estado el cual permitiría realizar una política religiosa aunque no adoptar una específica religión como opción política en detrimento de otras. Con todo, esta conclusión que deriva de la interpretación del principio de *aconfesionalidad* resulta innecesaria en el caso de la Constitución española por cuanto el propio artículo 16.3 encomienda a los poderes públicos la toma en consideración de las creencias religiosas de la sociedad española y la articulación de las consiguientes relaciones de cooperación con la iglesia Católica y las demás confesiones. Nótese que el artículo 16.3 que comentamos no reconoce ningún margen discrecional al Estado en cuanto al establecimiento de dichas relaciones de cooperación; este precepto contiene un mandato explícito a los poderes públicos de establecer y mantener relaciones con las confesiones religiosas.

El Tribunal Constitucional ha confirmado la tesis anterior en su STC 101/2004, de 2 de enero (con referencia anterior en STC 46/2001, 15 de febrero) que el "art. 16.3, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, 16 de noviembre y 177/1996, de 11 de noviembre) considera perceptible el hecho religioso en la sociedad y ordena a los poderes públicos mantener "las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones", introduciendo de este modo la idea de *aconfesionalidad* o *laicidad positiva* a la que antes he aludido y que veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales (STC 177/1996, de 11 de

noviembre). No creo que pueda interpretarse el contenido de este artículo 16.3 en el sentido de que en el mismo se haya recepcionado una suerte de *confesionalidad* limitada³¹, objeción que ya se manifestó en el periodo constituyente. La literalidad del precepto no permite deducir que los poderes públicos deban otorgar un trato matizadamente mejor a una confesión que a otra; que, de *facto*, se haya hecho así respecto de la Iglesia Católica con apoyo en el concepto de “implantación” recogido en la legislación de desarrollo deriva de una opción de gobierno y no de un mandato constitucional.

4. ¿HAY UN MÍNIMO COMÚN ÉTICO CONSTITUCIONALMENTE CONSAGRADO?

Cabría preguntarse si la Constitución española incorpora un “mínimo común ético constitucionalmente consagrado”³², que, en su caso, estaría integrado por un conjunto de valores y principios que constituirían las señas de identidad del Estado Social y democrático de Derecho.

Puede afirmarse que la Constitución española contiene un contenido axiológico y que no es en absoluto un texto carente de valores, principios y objetivos. Antes al contrario, posee una marcada definición valorativa que, principal aunque no exclusivamente, suele residenciarse en los valores superiores del ordenamiento jurídico enunciados en el artículo 1.1 del Texto Fundamental: libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. Junto a estos cuatro valores, la dignidad de la persona; los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social tal y como prescribe el artículo 10.1. Es opinión muy extendida que el contenido del artículo 10.1 de la Constitución, representa la positivación de unos postulados que, junto a los mencionado valores superiores, constituyen los *principios básicos o principios fundamentales* del orden jurídico-político configurado por la Constitución de 1978³³; el reconocimiento de la dignidad de la persona es la plasmación positiva de un principio fundamental que define el contenido del Estado de Derecho³⁴, el principio rector del ordenamiento jurídico español³⁵, o, en otras palabras, una parte sustancial del presupuesto ontológico

³¹ MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J.: *Constitución y libertad religiosa*, Dykinson, Madrid, 2000, pág. 377.

³² Esta expresión está incluida en el Manifiesto del Partido Socialista Obrero Español “Constitución, Laicidad y Educación para la Ciudadanía” citado en este trabajo.

³³ ALEGRE MARTÍNEZ, M.A.: *La dignidad de la persona como fundamento del orden constitucional español*, ob. cit., pág. 40.

³⁴ SÁNCHEZ AGESTA, L.: *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1987, pág. 88.

³⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina

de nuestro régimen constitucional³⁶.

Los valores constitucionales tienen mucho de *ideal ético* y representan los pilares sobre los que una comunidad basa y asienta su organización socio-política, y en cuyas coordenadas el Estado debe desarrollar su actividad. Este orden de valores y objetivos fundamentan el sistema democrático que la Constitución de 1978 articula y no es incompatible ni puede serlo con ninguno de los específicos derechos reconocidos en el Texto Constitucional. La interpretación que debe hacerse en todo caso de cualquiera de los derechos fundamentales regulados en el Título I de la Constitución debe resultar compatible con aquellos valores y principios porque todos ellos forman parte de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado, como ya mencioné al principio de estas páginas, la *dimensión objetiva* de los derechos. La democracia es un sistema político basado en valores, principios y derechos.

Los valores y principios constitucionales representan, como vengo afirmando, el núcleo axiológico de la Constitución española que, por su carácter democrático y pluralista, no puede incorporar una única opción sino permitir una pluralidad de opciones. La Constitución no es, pues, un texto jurídico neutro sino que contiene una innegable carga ética, si bien es igualmente cierto que la ética constitucional posee dos características propias: es, en gran medida, una ética *habilitadora* y, por otro lado, es una ética *consensual*. La primera característica configura a la ética constitucional no tanto como una ética de *prescripciones* sino principalmente como una ética de *posibilidades*; en segundo lugar, es una ética *consensual* ya que los valores constitucionales derivan del consenso y del pacto y es tal acuerdo el que los mantiene.

Los valores son conceptos muy amplios a los que los principios dan concreción; *valores* y *principios* se complementan³⁷, creando un entramado más sólido del Ordenamiento jurídico. Los *valores* no pueden ser considerados aisladamente sino como parte esencial de un sistema cuyos parámetros éticos definen, constituyéndose como referentes necesarios para la producción, interpretación y aplicación del Derecho. Los *valores* poseen su funcionalidad más directa en ser criterios de interpretación del resto del Ordenamiento jurídico, *finis* en opinión de M. Aragón, mientras que los *principios* pueden servir para interpretar normas pero también pueden alcanzar una *proyección normativa* tanto por obra del legislador como por el juez, pues son realmente

constitucional", en *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 39 (1993), pág. 201.

³⁶ DE ESTEBAN, J., GONZÁLEZ TREVIJANO, P.J.: *Curso de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, vol. II, Madrid, 1993, pág. 26.

³⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR, J.F., CANO BUESO, J., BALAGUER CALLEJÓN, M.L., RODRÍGUEZ DÍAZ, A.: *Derecho Constitucional*, vol. I., ob. cit., pág. 105.

prescripciones jurídicas muy generales³⁸.

Como hemos afirmado más arriba, valores, principios y derechos deben ser complementarios y no pueden resultar incompatibles entre sí porque todos ellos forman parte del sistema axiológico de la Constitución. La contradicción de un derecho con un valor o con un principio (o viceversa) manifestaría una situación de inconstitucionalidad. Los derechos constitucionales son irrenunciables —en sentido jurídico— pero sí pueden dejar de ejercerse. Al contrario que en otros países, no hay ningún derecho obligatorio en la Constitución española. Por no haber no hay ni siquiera la obligación de estar vivo, que sería el complemento del derecho a la vida. Si alguien estima que su vida no es disponible para sí mismo porque profesa una determinación religión que así lo establece, el ordenamiento civil no le obligará a lo contrario: y si se estima que la vida debe ceder ante una situación de conflicto igualmente determinada con unos principios religiosos, el Estado y la doctrina del Tribunal Constitucional avala esta decisión³⁹.

La Constitución incorpora un contenido valorativo mínimo, una ética laica, o moral civil que, finalmente, se identificaría con lo que, en Derecho Constitucional, se denomina la parte dogmática de la Constitución, es decir, valores, principios y derechos y libertades; a la postre, el *dogma* constitucional. Debe destacarse, sin embargo, que este dogma no debe impedir ni restringir arbitrariamente el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Cosa bien distinta es que estos derechos fundamentales individuales no implican el derecho a que la sociedad adopte un único modelo acorde con las personales opciones individuales.

Por tanto, en el marco constitucional el libre desarrollo de la libertad exige respeto por la autonomía de la persona, por un lado, y, en ocasiones, acciones positivas de protección de esta libertad. Pero, lo que no está en el contenido esencial de las libertades ni en las obligaciones positivas del Estado respecto a su protección es una dimensión excluyente, es decir, que en aquellos ámbitos donde la libertad religiosa se pueda desenvolver debe ceder el ámbito civil. Esta no es la interpretación que considero adecuada; hay concurrencia de ambos órdenes; solo en determinados supuestos, el orden civil hace suyo el acto “religioso”, lo válida, lo asume, pero siempre como un acto expreso y reglado. No existe un desplazamiento del orden civil cuando concurre con el orden religioso ni a la inversa. En el ámbito social y, específicamente, como veremos en el ámbito educativo esto es especialmente significativo.

Los derechos fundamentales protegen la libertad individual pero no dan

³⁸ ARAGÓN REYES, M.: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 93.

³⁹ El caso de los conflictos surgidos con los Testigos de Jehová y los tratamientos médicos, incluso en menores, dan prueba de ello.

Los derechos fundamentales protegen la libertad individual pero no dan derecho a que la sociedad se articule en torno a un único modelo. Es más, la tesis contraria –que un derecho individual implica un determinado modelo de sociedad– resultaría incompatible con el propio sistema de derechos pues solo podría defenderse un modelo social y una pluralidad de opciones resultarían excluidas. La libertad religiosa no puede entrar en lucha con la sociedad democrática civil porque simplemente es parte de ella. Forma parte del sistema axiológico de la propia Constitución.

5. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS: LOS TÉRMINOS DE LA POLÉMICA

La decisión del Gobierno de incluir contenidos curriculares sobre lo que se ha denominado “educación para la ciudadanía” despertó airadas protestas de algunos sectores sociales lo cual provocó la reacción de otros diferentes grupos.

De otro lado, que el proceso educativo contenga una formación en valores y derechos fundamentales no confesionales está recogido en numerosos textos internacionales, como en el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta asignatura no debe ser interpretada como un ataque contra la religión; en gran medida es heredera de los trabajos realizados en el ámbito internacional que vienen consolidándose desde hace ya tiempo y que parten de la propia Declaración Universal de Derechos Humanos. El objetivo que se persigue es encontrar “un mínimo común denominador” para todas las sociedades. La religión no puede ser este mínimo común. La pluralidad de confesiones y de manifestaciones religiosas no permiten su consideración como elemento de integración social general.

Este proceso de que los Derechos Humanos y un conjunto de valores esenciales como la dignidad de la persona constituyan este mínimo común ha sido adoptado como objetivo por varias organizaciones internacionales como Naciones Unidas, UNESCO o el Consejo de Europa. En cuanto a la primera, estableció un “Decenio para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos (1995-2004)”, en el que uno de los objetivos era el de buscar un entendimiento común en la educación en derechos humanos basado en cinco aspectos básicos:

- Las políticas educativas deben promover un enfoque de la educación basado en el goce de los derechos
- La aplicación de políticas educativas debe ser coherente y regularmente evaluada
- El entorno del aprendizaje debe permitir la aplicación de los derechos

humanos en el conjunto de la comunidad escolar.

-La enseñanza y el aprendizaje deben ser globales y deben reglar los valores vinculados a los derechos humanos.

-La formación y perfeccionamiento profesional del personal docente debe permitir la transmisión de los valores relativos a los derechos humanos.

El Consejo de Europa, por su parte, declaró el año 2005 como el “Año de la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos”, articulado en torno a tres líneas maestras: a) el desarrollo de políticas de educación para la ciudadanía democrática y contra la inclusión social; b) los nuevos papeles y competencias de los maestros y otro personal educativo; y c) el gobierno democrático de las instituciones educativas.

UNESCO se ha ocupado profusamente de estos problemas pues no en vano es una Agencia de Naciones Unidas para la educación y la cultura. Son muy abundantes los trabajos realizados en el seno de esta organización internacional en la que siempre se ha propugnado los principios de respeto a la diversidad cultural y a la tolerancia.

También la Unión Europea ha prestado atención preferente a la pluralidad religiosa en los Estados miembros. Los sistemas jurídicos, culturas y religiones son muy variados en los países de la Unión Europea pero integrar esa pluralidad es uno de los objetivos de las autoridades comunitarias⁴⁰.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su artículo 6.2, 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. Da cumplimiento a ello el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre en el que se establecen las enseñanzas mínimas de la enseñanza secundaria obligatoria entre las cuales se ha incluido la asignatura de “Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos”, que deberá cursarse en uno de los tres primeros cursos de este ciclo educativo que comprende cuatro cursos académicos, que se seguirán ordinariamente entre los doce y los dieciséis años de edad.

Los argumentos de unos sectores sociales y de otros aludían profusamente a la Constitución y a los derechos fundamentales en ella reconocidos como fundamentos de posiciones profundamente divergentes. En este contexto, se hicieron públicos diversos documentos⁴¹ a favor y en contra de la implantación

⁴⁰ Sobre religión en los países de la Unión Europea puede consultarse, entre otros: ROBBERS G. (ed.): *Estado e Iglesia en la Unión Europea*, Facultad de Derecho de la UCM/Nomos Verlagsgesellschaft, Madrid, 1996.

⁴¹ Tal fue el caso del Manifiesto del Partido Socialista Obrero Español “Constitución, laicidad y educación para la ciudadanía” hecho público con motivo del XXVIII aniversario de la Constitución y del Texto de la Conferencia Episcopal de 28 de febrero de 2007.

de una asignatura sobre educación ciudadana. Si nos centramos en los documentos emitidos por el Partido Obrero Español y por la Conferencia Episcopal, sin detrimento de otros que también terciaron en este problema, lo primero que debe destacarse es la legitimidad de unos y de otros para manifestarse en este asunto, legitimidad que no siempre ha sido reconocida. Efectivamente, por un lado el documento del PSOE es una manifestación de un partido político que, conforme al artículo 6 de la Constitución, tiene entre otras misiones no sólo expresar el pluralismo, sino también la de “concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular”. De igual manera, no debe dudarse de la legitimidad de la Iglesia Católica y de las demás confesiones para emitir sus opiniones y para pedir adhesiones a las mismas en el libre ejercicio de su libertad de expresión y de la defensa de su ideario⁴². Dicho lo cual, debe afirmarse que ambos documentos hurtaban el debate sobre el verdadero alcance de los derechos fundamentales en juego para hacer una defensa de un exclusivista modelo social. En esta polémica por un lado, no siempre se ha defendido la aconfesionalidad del Estado como principio constitucional y exigencia mínima de un Estado democrático ni, de otra parte, se ha esgrimido la libertad religiosa como un derecho fundamental, sino que unos y otros han propugnado y defendido un modelo de sociedad homogéneo o prácticamente homogéneo. Tal cosa sucede porque se olvida un principio interpretativo y, de *facto*, organizativo del sistema de derechos: no hay ningún derecho absoluto, todos los derechos y libertades concurren y se autolimitan entre sí. Una cosa es el reconocimiento de una esfera de autonomía -que es lo que representa el reconocimiento de un derecho público subjetivo, como la libertad religiosa y/o las libertades educativas- y otra muy distinta es la pretensión de que las opciones individuales o grupales deban constituir principios generales para la conformación del modelo social.

Se habla de un problema de libertad religiosa cuando, en realidad, hay un problema de “modelo de sociedad”. Existiría un problema de libertad religiosa si se impidiese el ejercicio del derecho o se desnaturaliza su ejercicio hasta hacerlo impracticable como ha señalado el Tribunal Constitucional en dilatada jurisprudencia. En democracia, el ámbito religioso y el ámbito civil pueden y, quizá, deben interrelacionarse pero no pueden anularse porque automáticamente un sector de población quedaría excluido o marginado. No se vulnera la libertad religiosa con enseñanzas discrepantes con su doctrina; la clave es enseñar que pertenecen a ámbitos distintos. Esta es la máxima expresión del pluralismo y de la tolerancia. La sociedad es diversa. Sólo en casos excepcionales, cuando el conflicto pueda llegar a ser extremo, algunos ordenamientos arbi-

⁴² Sobre el proselitismo puede consultarse: CIÁURRIZ LABIANO, M.J.: *El derecho de proselitismo en el marco de la libertad religiosa*, CEPC, Madrid, 2001.

tran el mecanismo de la objeción de conciencia como un medio como una excepción a una obligación jurídica.

Esta afirmación puede parecer de imposible cumplimiento en la práctica ¿cómo se pueden enseñar cosas antagónicas y no sumir al menor en un caos mental? Tal cosa sería posible a partir de una premisa inexcusable: que la religión es una opción personal (opción personal que puede tener un ejercicio colectivo a través del culto) pero no es una opción social para los poderes públicos democráticos. Por eso el Estado democrático debe ser, como mínimo, aconfesional. Las manifestaciones sociales de la religión –cualquiera de ellas– lo son para el cumplimiento y libre ejercicio del derecho público subjetivo, de la opción personal; no pueden tener como objetivo la transformación de la sociedad. La transformación de la sociedad no es un objetivo que forme parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa aunque sí puede ser un objetivo legítimo de la propia confesión.

De otra parte, la educación es un proceso complejo de transmisión de conocimientos y de socialización. Todas las sociedades transmiten valores a través de la educación. Por ese motivo la religión quiere estar presente y tener una posición sólida en el proceso educativo reglado porque es un cauce muy importante para la transmisión de valores. El Derecho y el poder político también. El Derecho tiene funciones diferentes pero una no muy conocida es su carácter prospectivo, su carácter finalista. Las normas jurídicas pueden tener una vertiente formativa, promocional: este es el alcance que debería tener esta asignatura de educación para la ciudadanía a la vez que debe insertarse en el cumplimiento del mandato constitucional recogido en el artículo 27.2 en el que se asignan a la educación unos objetivos concretos (aunque no excluyentes de otros que pudieran ser complementarios). Así y como ya dijimos al principio de estas páginas, 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 (entre los que se encuentra la libertad religiosa). Por tanto, el Estado, no agrede a ninguna confesión incluyendo estas enseñanzas porque están avaladas por un mandato constitucional expreso. Es el cumplimiento de un deber constitucional y no resulta excluyente respecto de otros principios religiosos que el alumno pueda recibir. Como la propia Ley Orgánica ha señalado, estos contenidos curriculares no están llamados a sustituir las enseñanzas religiosas que los alumnos puedan recibir.

En la medida en la que esta asignatura se inserta en el plan de estudios se ha alegado la vulneración del derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE)⁴³. Tal previsión se encuentra incluida efectivamente en el artícu-

lo 27.3 de la Constitución pero merece un breve análisis. En primer lugar, el derecho que asiste a los padres es garantizado por el Estado, pero en el contenido esencial de este derecho no está el que esa formación religiosa y moral deba excluir cualquier otro tipo de información o formación no religiosa. De nuevo emerge la necesidad de integrar las enseñanzas sin exclusión. Por otro lado, los poderes públicos –dice el artículo 27.3 CE– garantizan el derecho que asiste a los padres en orden a la formación religiosa de sus hijos, lo cual debe ser interpretado en el sentido de que no pueden impedirlo aunque la Constitución no determina la forma en la que ese derecho puede ejercerse. Por otro lado, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre el alcance limitado del derecho de los padres referido en el artículo 27.3 CE⁴⁴. Los poderes públicos, dentro del margen constitucional, han regulado esta inserción de las enseñanzas religiosas aunque tal modelo podría ser modificado –incluso muy sustancialmente– siempre que se cumpla el mandato constitucional. No estimo ajustada a Derecho la pretensión de que cualquier enseñanza de la religión y de la moral católica impida –como se ha alegado por la Conferencia Episcopal⁴⁵– la inclusión de otros contenidos curriculares complementarios o, incluso, contradictorios con la doctrina religiosa. Lo que la libertad religiosa del discente y de sus padres protege es que se les permita recibir un determinado tipo de formación religiosa no que ésta deba ser la única incluida en el sistema de enseñanza tanto más si, en determinados puntos, la doctrina religiosa discrepa de valores, principios o derechos constitucionales⁴⁶.

La asignatura "Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos" pretende contribuir a desarrollar en los alumnos y las alumnas las capacidades que les permitan asumir responsablemente sus deberes, conocer y ejercer sus derechos en el respeto a los demás, practicar la tolerancia, la cooperación y la solidaridad entre las personas y grupos, ejercitarse en el diálogo afianzando los derechos humanos como valores comunes de una sociedad plural y prepararse para el ejercicio de la ciudadanía democrática, prestando especial atención, como el artículo 3 del Real Decreto señala, a la igualdad entre hombres y mujeres. Sólo el conocimiento de los derechos que nos corresponden como ciudadanos de un Estado democrático nos permitirá ejercerlos eficazmente y, a la vez, respetar los derechos de los demás, incluida las plurales sensibilidades religiosas de la población. Estos objetivos son adecuados a las previsiones

⁴³ Así parece deducirse de varios pasajes del Documento de la Conferencia Episcopal de 28 de febrero de 2007.

⁴⁴ RODRÍGUEZ CHACÓN, R.: *El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*, en UCM, Madrid, 1992, pág. 69.

⁴⁵ Documento de 28 de febrero de 2007, ya citado.

⁴⁶ Tal sería el caso de las alusiones a la denominada ideología de género

contenidas en el reiterado artículo 27 de la Constitución.

Por último, sí deberían adoptarse las medidas oportunas para que la implantación de la asignatura comentada fuera homogénea en sus contenidos y específicamente adaptada al nivel educativo que en cada caso corresponda y sea impartida conforme a una metodología que permita conseguir los objetivos formativos lejos de demagogias y posiciones ideológicamente interesadas y escasamente neutrales. Pero estas cautelas se refieren al nivel de aplicación de las enseñanzas y no deben confundirse con el hecho de la incorporación de los contenidos al proceso educativo español.