

LA EDUCACIÓN CÍVICA EN LA ÚLTIMA REFORMA EDUCATIVA: UNA (NUEVA) OPORTUNIDAD PERDIDA*

CIVIC EDUCATION IN THE LAST EDUCATION REFORM: A (NEW) MISSED OPPORTUNITY

CARLOS VIDAL PRADO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

https://doi.org/10.55104/ADEE_00013

Recibido: 13/02/2023

Aceptado: 22/02/2023

Abstract: This article analyses why civic education is necessary and how it should be approached. It begins with a brief comparative analysis, looking at what has been done by European institutions and by some of our neighbouring countries. It then examines why conflicts have arisen in Spain, what happened in 2006 when the subject «Education for Citizenship» was first introduced, and what the current design of the new subject «Education in Civic and Ethical Values» in the LOMLOE entails, a design that is far removed from what this subject should be. Finally, it is suggested what content the subject should have and what scope of action the Autonomous Communities have to recover the meaning that these teachings should have, also taking into account the problems that arise in a decentralised State such as ours.

Keywords: Right to education, Civic education, Spanish education system.

Resumen: En este artículo se analiza por qué es necesaria la educación cívica y cuál debe ser el modo adecuado de enfocarla. Se aborda inicialmente un breve análisis comparado, dando cuenta de lo realizado por las instituciones europeas y algunos países de nuestro entorno. A continuación, se estudia por

* Este trabajo es resultado del proyecto de investigación «Educar en valores, construir ciudadanías», Ministerio de Ciencia e Innovación. Agencia Estatal de Investigación. Proyectos de Generación de Conocimiento 2021. Referencia: PID2021-127680OB-I00.

qué han surgido conflictos en España, qué ocurrió en 2006 cuando se implantó por primera vez la materia «Educación para la Ciudadanía» y qué supone el actual diseño previsto en la LOMLOE de la nueva materia «Educación en Valores cívicos y éticos», un diseño alejado de lo que debería ser esta materia. Finalmente, se sugiere qué contenidos debe tener la asignatura y qué margen de actuación tienen las Comunidades Autónomas para recuperar el sentido que deben tener estas enseñanzas, teniendo en cuenta también la problemática que se plantea en un Estado descentralizado como el nuestro.

Palabras clave: Derecho a la educación, Educación cívica, Sistema educativo español.

SUMARIO: 1. ¿Por qué es necesaria la educación cívica? 1.1 Combatir la desafección. 1.2 Valores comunes de ciudadanía. Virtudes cívicas. 1.3 Identidad nacional. 1.4 Luchar contra la atomización. 2. ¿Qué se ha hecho en las instituciones europeas y en otros países? 3. ¿Por qué ha habido tantos problemas en España? 3.1 La asignatura de Educación para la Ciudadanía impulsada en 2006. 3.2 ¿Cómo se ha enfocado en la LOMLOE? ¿Qué pueden hacer las Comunidades Autónomas en relación con los contenidos del área «Educación en Valores cívicos y éticos»? 4. ¿Qué contenidos debe tener la asignatura? 4.1 Contenidos relacionados con la Constitución y los textos internacionales. 4.2 Contenidos específicos necesarios en los Estados descentralizados. 5. Conclusiones.

Hablar de educación cívica en España parece estar vinculado siempre a la polémica y al conflicto político. Es algo que llama la atención más allá de nuestras fronteras, porque somos casi el único país de nuestro entorno en el que, cada vez que se intenta introducir una materia específica de valores cívicos en el currículo educativo, se genera una discusión desmesurada en el ámbito político y en la opinión pública. En muchos otros países lleva años implantada, es aceptada pacíficamente por la sociedad y por la comunidad educativa, y los docentes la afrontan con naturalidad y sin pretender adoctrinar. ¿Por qué pasa esto en España? Intentaré explicarlo en las próximas líneas. Comenzaré hablando de por qué es necesaria la educación cívica. A continuación, analizaré brevemente qué han hecho las instituciones europeas y algunos países de nuestro entorno. En tercer lugar, veremos por qué han surgido conflictos en España, qué ocurrió en 2006 cuando se implantó por primera vez la materia «Educación

para la Ciudadanía» y qué supone el actual diseño previsto en la LOMLOE de la nueva materia «Educación en Valores cívicos y éticos»¹. Finalmente, sugeriré algunas vías de actuación por parte de las CC. AA. para recuperar el sentido que, en mi opinión, deben tener estas enseñanzas, y analizaré también la problemática de esta materia en un Estado descentralizado como el nuestro.

1. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA EDUCACIÓN CÍVICA?

La educación cívica y en valores democráticos es, en mi opinión, necesaria por muchos motivos. Con independencia de si debe haber o no una materia específica (creo que sí debe haberla), son imprescindibles contenidos transversales que aborden los valores democráticos plasmados en la Constitución de cada país, los hitos históricos de la construcción de cada Estado a lo largo de su historia, especialmente los que se refieren a la conquista de la democracia y las garantías de los derechos fundamentales, y los rasgos que configuran la identidad de los ciudadanos, tanto a nivel local o regional como a nivel nacional. En muchos países e instituciones se plantea la educación cívica como herramienta para combatir la desafección de muchos ciudadanos (especialmente los más jóvenes) hacia las instituciones, concienciar de los valores cívicos propios de la comunidad política a la que se pertenece, reforzar los vínculos que contribuyen a forjar una identidad nacional y, en los últimos tiempos, luchar contra la tendencia a la atomización que se percibe en diferentes territorios. Analicemos cada uno de estos elementos con más detalle.

1.1 **Combatir la desafección**

La preocupación por la desafección de muchas personas, singularmente las generaciones más jóvenes, hacia las instituciones y la vida política y, como consecuencia, el descenso en los niveles de participación democrática es una constante en muchos textos internacionales en los últimos veinte o treinta años. También en muchos países se han intentado tomar medidas frente a este fenómeno. En general, se trata de una preocupación por el impacto de algunas problemáticas sociales, singularmente las derivadas de las crisis económicas, en el ámbito de la participación política, la identidad nacional y la ciudadanía demo-

¹ En la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se incorpora como novedad relevante la enseñanza de «Educación en Valores cívicos y éticos» tanto en primaria como en secundaria.

crática, que se ven deterioradas y/o debilitadas por diversos motivos². Se produce una desafección cada vez mayor, especialmente de las personas más jóvenes. Y es caldo de cultivo para los populismos. La educación cívica y democrática es una herramienta para combatirlo, y así se ha manifestado en muchos países europeos, además de la propia Unión Europea y el Consejo de Europa.

1.2 Valores comunes de ciudadanía. Virtudes cívicas

Asimismo, son numerosas las aportaciones doctrinales que subrayan la necesidad de que los ciudadanos tengan virtudes cívicas arraigadas y se propongan metas comunes desde el respeto mutuo, y para ello se afirma que debe empezarse por la educación, intentando lograr que surjan «ciudadanos auténticos, verdaderos sujetos morales, dispuestos a obrar bien, a pensar bien y a compartir con otros acción y pensamiento»³. Se ha afirmado que los escolares del presente y del futuro inmediato «deberán aprender a ser ciudadanos del mundo sin perder las relaciones y la inmersión en sus comunidades inmediatas [ya que] la globalidad y la unidad de lo local son modos de vida encontrados, pero deberán ser asimilados sin distorsionar la personalidad ni romper el equilibrio»⁴.

No obstante, la cuestión es que hay valores que no son específicamente europeos ni, mucho menos, de un país determinado, sino que son propios de cualquier país democrático del mundo. Esto se ve reflejado en los textos internacionales, y en la idea de una «ciudadanía global», que además se dice que debe ser abierta a la diversidad, al pluralismo. Cuando en los textos de la Unión Europea se habla de los valores europeos o de la ciudadanía o identidad europea, ¿en qué se diferencian de otros valores universales? Puede ser que la distinción se base en las raíces históricas, religiosas, en las tradiciones comunes (¿las hay, o son las de cada país, o incluso las de cada región dentro de un Estado miembro?).

² ARBUÉS RADIGALES, E.; REPÁRAZ ABAITUA, C., y NAVAL DURÁN, C., «Los alumnos y la educación para la ciudadanía. Primeros resultados», en *Revista española de pedagogía*, año LXX, núm. 253, septiembre-diciembre 2012, pp. 417-439; CRICK, B., «Politics as a Form of Rule: Politics, Citizenship and Democracy», en Leftwich, Adrian (ed.), *What is Politics? The Activity and Its Study*, Cambridge, Polity, 2004, pp. 67-85; STOKER, G., *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Palgrave, Basingstoke, 2. Edición, 2016.

³ CORTINA, A., «Republicanism moral y educación», en Conill, Jesús y Crocker, David A., *Republicanism y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?*, Comares, Granada, 2003, pp. 257 y 258.

⁴ RODRÍGUEZ NEIRA, T., *La cultura contra la escuela*. Barcelona, Ariel, 1999, p. 13.

La identidad cultural y la pertenencia a una comunidad política tienden a fusionarse en sociedades relativamente homogéneas, pero asistimos hoy a una evolución hacia la fragmentación territorial en muchos Estados, no solamente en España, que provocan que esa «homogeneidad» sea cada vez aplicable a territorios más reducidos. Sobre todo si, desde la Administración Central del Estado, como sucede en nuestro país, se desatienden las funciones que le corresponderían, tanto en el ámbito educativo como en el político, en general. Y, por otro lado, se generan políticas identitarias en algunos territorios, que se trasladan, por supuesto, al ámbito docente y escolar. El modelo tiende a reproducirse, como apunta Alain Touraine, cuando analizamos el desarrollo de algunos nacionalismos actuales⁵. Esto es contradictorio, además, con la necesidad de construir sociedades pluriculturales, en las cuales no sería planteable una política tan localista y, en algunos casos, excluyente.

1.3 Identidad nacional

Facilitar la construcción de la identidad de las nuevas generaciones constituye un gran reto para la educación y es al tiempo condición básica para el desarrollo de la sociedad intercultural. Un objetivo de la educación cívica, como dicen Bartolomé y Cabrera, debe ser «[C]onstruir el sentimiento de pertenencia a una comunidad política desde un enfoque inclusivo, lo que supone trabajar operativamente la solidaridad como encuentro. Es decir, reconocer que la causa, los problemas del otro, son también los míos y mi propia causa»⁶.

Resulta curioso que se quiera hacer hincapié en construir una identidad «supranacional» sin que, en algunos casos, los Estados presten atención a la identidad nacional, o sean incapaces de compensar la labor que, por el contrario, realizan las autoridades regionales. No es una cuestión que ocurra solamente en España, aunque pensemos inevitablemente en los casos de Cataluña y el País Vasco, sino que sucede también en otros países, como el Reino Unido, con relación a Escocia, Gales o Irlanda del Norte⁷. Allí la educación cívica se ha aprovechado por algunos para fomentar la fragmentación, no la unión, a pesar

⁵ TOURAINE, A., «Faux et vrais problèmes», en Wieviorka, M. (dir.), *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*. París, La Découverte/Poche, 1997, pp. 291-293.

⁶ BARTOLOMÉ PINA, M.; CABRERA RODRÍGUEZ, F., «Sociedad multicultural y ciudadanía: hacia una sociedad y ciudadanía interculturales», en *Revista de Educación*, núm. extraordinario (2003), pp. 50-51.

⁷ ANDREWS, R.; MCGLYNN, C. y MYCOCK, A., «Students' attitudes towards history: does self-identity matter?», *Educational Research*, 51, 365-377, 2009, pp. 365-377. DOI: <https://doi.org/10.1080/00131880903156948>; MYCOCK, A., «SNP, identity and citizenship: Re-imagining

de llevar por nombre paradójicamente «British Values». Pero en Escocia, Gales e Irlanda del Norte se han utilizado las sucesivas materias de educación cívica para inculcar la pertenencia a una comunidad política diferente a la común.

1.4 Luchar contra la atomización

La educación cívica debería ser capaz de generar un consenso sobre lo que somos. De ahí la importancia de lo que se enseña en asignaturas como la Historia y en las Ciencias Sociales, y no solamente en una materia específica de educación cívica y en valores democráticos. Si la Administración Central del Estado se inhibe y no cumple su función, se estará fragmentando lo que se enseña, y en cada territorio se transmitirán contenidos diferentes. Ni siquiera eso: a veces también las propias administraciones territoriales dejan en manos de los centros educativos (o de las editoriales) la decisión final sobre los contenidos, bajo el lema «incrementemos la autonomía de los centros». Pero si cada centro puede organizar la educación en estos ámbitos (y en cualquiera), en concreto la educación para la ciudadanía, con una autonomía total, estaremos ante una suerte de «atomización educativa». Deben fijarse unos contenidos mínimos básicos, que aporten homogeneidad a lo que se estudia en un país y en la propia Unión Europea.

Las sociedades viven sobre la base de muchos más acuerdos de los que son conscientes: uno de los objetivos de la educación cívica sería hacer plausibles esos acuerdos. El interés por lo que sucede en alguna región de nuestro país (por ejemplo, cuando sobreviene una catástrofe natural, un accidente, algún evento más o menos traumático o relevante) es mucho más elevado del que nos puede suscitar lo ocurrido en otros lugares del mundo o del continente en que habitamos. Y eso es algo que no se puede manipular o modificar fácilmente. Pero tampoco es una actitud responsable por parte de la administración educativa estatal ignorar ese hecho, y no hacer hincapié en esos lazos comunes. No se trata solo de la materia específica que aborde la educación cívica, sino de cómo se afrontan otras materias, singularmente la de Historia y Ciencias Sociales. En el caso de la educación para la ciudadanía y en valores democráticos, el camino a recorrer es bastante claro: acudir a la Constitución, que se basa en un pacto social previo, que debe renovarse y actualizarse por parte de las nuevas generaciones de ciudadanos.

state and nation», en *National Identities*, 14, 1, 2012, pp. 53-69. Disponible en: «<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14608944.2012.657078>».

2. ¿QUÉ SE HA HECHO EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS Y EN OTROS PAÍSES?

Como ya hemos dicho, uno de los instrumentos que se está promoviendo desde las instituciones internacionales, y se viene utilizando para prevenir y combatir los problemas sociales y la desafección hacia las instituciones y el propio régimen democrático es la educación cívica y en valores democráticos. La introducción de contenidos transversales, o incluso de una materia específica en los currículos educativos, se ha recomendado por parte de organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Consejo de Europa (Recomendación (2002)¹² del Comité de Ministros del Consejo de Europa), así como por la propia Unión Europea, que desde hace años viene sugiriendo la incorporación de contenidos, inclusive de una materia independiente en el currículo, para fomentar la ciudadanía responsable en una sociedad democrática, como vía para lograr la cohesión social y una identidad europea común. Un objetivo de los sistemas educativos debe ser velar por que en la comunidad escolar se promueva el aprendizaje de los valores democráticos y de la participación política, con el fin de preparar a las personas para la ciudadanía activa⁸, de manera que desde hace años la Comisión analiza periódicamente de qué modo las políticas educativas de los distintos países promueven una ciudadanía responsable, a través de su sistema escolar⁹.

En cuanto a la situación específica de otros países europeos, en buena parte de ellos, aunque el contenido de estas materias ya existía en los currículos educativos, se ha intensificado en los últimos años. Así, tenemos el caso de Francia, donde desde 1999 se introduce específicamente la «educación cívica, jurídica y social»; de Reino Unido con la «educación para la ciudadanía» desde 2002¹⁰ o de Alemania con el programa «aprender y vivir la democracia»¹¹,

⁸ Comisión Europea (2005), *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa «Ciudadanos con Europa» para el periodo 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa* [COM(2005)0116 – C6-0101/2005 – 2005/0041(COD)] Disponible en: «<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52005PC0116>» (fecha de consulta 13 de febrero de 2023).

⁹ Comisión Europea, *Citizenship education at school in Europe* (Brussels, Eurydice, 2017). Disponible en español en: «<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6b50c5b0-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-es/format-pdf>» (fecha de consulta el 13.02.2023).

¹⁰ DFEE/QCA *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools* (London, DFEE/QCA, 1998). Disponible en: «<https://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf>» (fecha de consulta 13 de febrero de 2023).

¹¹ El Ministerio Federal de Educación y Ciencia y los ministros de los 13 *Länder* participantes promovieron un proyecto piloto «Demokratie lernen & leben» para los colegios, que tuvo una duración de 5 años (2002-2007). Participaron unos 200 centros de los 13 Estados federados implicados. Todavía pueden verse los documentos del programa aquí: «<http://www.blk-demokratie.de/>».

que se añade a la asignatura *Politik* (que se imparte en todos los niveles educativos¹²). Por su parte, en Italia (y Portugal), el camino ha sido algo inestable. En el país transalpino, tras la introducción inicial de la disciplina de la educación cívica, según una connotación quizás tradicional, siguieron períodos de enfoques tal vez más amplios, pero ciertamente menos específicos y detallados, que no ayudaron a las escuelas a estructurar adecuadamente la enseñanza correspondiente. Por eso, la última ley (92/2019), ha sido saludada por la doctrina con la esperanza de que a través de ella la enseñanza de la educación cívica en las escuelas adquiera por fin mayor consistencia¹³. En Portugal encontramos también una trayectoria desigual, pero siempre ha estado presente, desde los años setenta, la educación cívica, con más o menos detalle o con más o menos horas de dedicación docente. Por lo tanto, si bien se ha incrementado este tipo de enseñanza en los últimos años, lo habitual es encontrar, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, una materia específica en la que se imparten valores cívicos y democráticos.

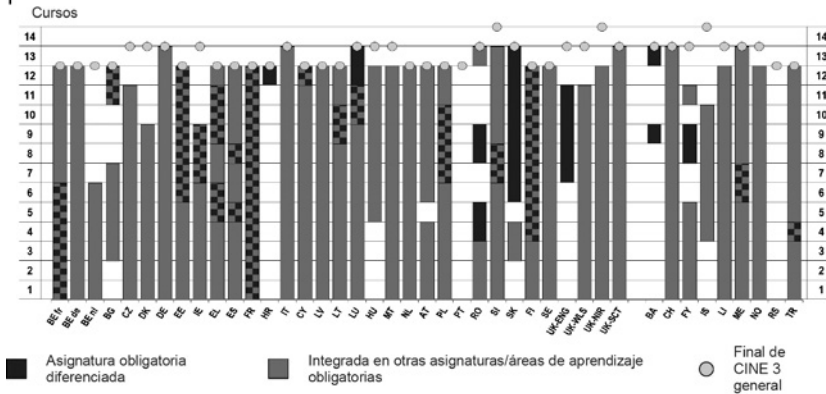
Como puede comprobarse en la siguiente tabla, que se ha obtenido del último informe de la Comisión Europea citado¹⁴, son variadas las opciones elegidas en los diferentes países europeos: asignaturas específicas, contenidos transversales, presencia de la asignatura desde solamente 1 año (Croacia) hasta 12 años (Francia). Hay, no obstante, algunos datos de la tabla que deberían matizarse. Por ejemplo, no es correcto lo que se dice de Portugal, que aparentemente excluye la educación cívica en su currículo, pues desde 2017/18 se encuentra en fase piloto, en 230 agrupaciones de centros públicos y privados (que constituyen aproximadamente la mitad de la cifra total de centros educativos), la enseñanza de una nueva asignatura obligatoria diferenciada denominada «Ciudadanía y desarrollo» en los cursos 5 a 9. Antes, era transversal, por lo que debería haberse incluido también como tal en la tabla adjunta.

¹² ELÓSEGUI ITXASO, M., «La legislación vigente sobre la asignatura de Educación Política en las escuelas alemanas»; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 154, 2011, pp. 71-109. OVERWIEN, B., *Educación cívica en Alemania: desarrollo y aspectos de la discusión actual*, Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ), Bogotá, 2019. Disponible en: «<https://www.uni-kassel.de/forschung/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=1589&token=c739411bf14e5954d20133f136353418dc4d9a4d>» (fecha de consulta 13 de febrero de 2023).

¹³ POGGI, A., «La enseñanza de la educación cívica en las escuelas italianas. Una continuidad... discontinua», en Díaz Revorio, F. J. y Vidal Prado, C. (Eds.), *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Aranzadi, Navarra, 2021, pp. 257-277.

¹⁴ Comisión Europea, *Citizenship education at school in Europe* (Brussels, Eurydice, 2017), *op. cit.* (ver nota 9).

Gráfico 1.2: La educación para la ciudadanía impartida como asignatura obligatoria diferenciada o integrada en otras asignaturas obligatorias, según los currículos nacionales de educación primaria y secundaria general (CINE 1-3), 2016/17



3. ¿POR QUÉ HA HABIDO TANTOS PROBLEMAS EN ESPAÑA?

Los problemas en España no se derivan de la existencia o no de la materia, sino de los contenidos. Si la materia se limitase a exponer los aspectos vinculados a la Constitución y a nuestra historia constitucional democrática, no habría habido ningún conflicto. De hecho, aunque se haya prácticamente olvidado, con los gobiernos de UCD, siendo Ministro de Educación Otero Novas, se aprobó la Ley 19/1979, de 3 de octubre, por la que se regula el conocimiento del ordenamiento constitucional en Bachillerato y en Formación Profesional de primer grado. En esta Ley, muy sencilla, está condensado lo que debería explicarse a las y los estudiantes de primaria y secundaria en España. Sin embargo, al no haber previsto una materia específica, los contenidos se fueron diluyendo y prácticamente solo se abordaban en la asignatura de Geografía e Historia o Ciencias Sociales.

Cuando se intentó introducir una materia dedicada a la educación cívica, en 2006 y ahora con la LOMLOE, se ha enfocado básicamente como una educación de tipo ético o filosófico, introduciéndose en el ámbito de las convicciones. De hecho, los manuales de la asignatura están redactados por profesores de Filosofía y Ética, como mucho de Ciencias de la Educación o, en alguna ocasión, Filosofía del Derecho. Pero nadie vinculado o cercano al ámbito del Derecho Público o el Derecho Constitucional. Me parece un grave error de plantea-

miento. Y además, al adentrarse en cuestiones éticas y filosóficas, se producen los problemas: ahí es donde se choca con otros aspectos de la Constitución.

Respecto a las obligaciones del Estado en la formación de todos los ciudadanos en valores y virtudes cívicas que favorezcan la cohesión social, debemos considerar el artículo 27.2 de la Constitución, que ha de interpretarse según lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España: «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» ¿Significa esto que exista un ideario educativo constitucional y que este justificaría incluso un cierto «adoctrinamiento» en los principios y valores constitucionales? Algunos sectores doctrinales lo han defendido así¹⁵. Sin embargo, yo creo que no, pues supondría dar preponderancia al contenido prestacional del derecho a la educación, en detrimento de su dimensión de libertad¹⁶.

En lo que la doctrina está de acuerdo es en que el 27.2 se presenta como «principio rector» o «norma directriz» de nuestro sistema educativo, se muestra como una suerte de «cláusula teleológica». Por ejemplo, Cámara Villar dice que este precepto es «la máxima expresión del consenso básico sobre la educación», que la Constitución define «asignándole un objeto (la formación plena según contenidos abiertos), una finalidad (el pleno desarrollo de la personalidad humana), unos objetivos acordes con ella y con su papel institucional en un Estado democrático (el respeto a sus principios y a los derechos y libertades fundamentales y, por tanto, la orientación positiva de fortalecer el respeto por la dignidad de la persona y los derechos humanos, capacitar para la participación libre y responsable, favorecer la tolerancia, la paz y el pluralismo ideológico, religioso y político) y unos límites (el mismo respeto a los indicados principios, definidores del orden constitucional como un todo)»¹⁷.

Por tanto, no debe adoctrinarse, sino exponer los contenidos constitucionales y la historia de la conquista de la democracia con la mayor objetividad

¹⁵ ALÁEZ CORRAL, B., «Ideario educativo constitucional y respeto a las convicciones morales de los padres: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo sobre Educación para la ciudadanía», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 5, pp. 24-33.

¹⁶ Cfr. VIDAL PRADO, C., *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*, Marcial Pons, 2017.

¹⁷ CÁMARA VILLAR, G., «Sobre el concepto y los fines de la educación en la Constitución Española», en *Introducción a los derechos fundamentales: X Jornadas de Estudio*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, Vol. III, pp. 2168-2171; «Constitución y Educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución Española de 1978)», en *La experiencia constitucional, 1978-2000*, CEPC, Madrid, 2000, pp. 217 y 272.

posible. Y sin entrar en cuestiones que pertenecen al ámbito de las convicciones filosóficas o morales, salvo casos evidentes como la xenofobia, el terrorismo o la violencia.

3.1 La asignatura de Educación para la Ciudadanía impulsada en 2006

La Ley Orgánica de Educación (LOE) aprobada por el Gobierno de Zapatero en 2006 introdujo una nueva asignatura obligatoria (Educación para la ciudadanía), que los estudiantes debían cursar en tres cursos de la enseñanza secundaria y el Bachillerato. No se hacía expresa referencia a sus contenidos, aunque genéricamente se hablaba de que «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 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».

Cuando comenzaron a publicarse los Decretos que desarrollaban estos contenidos, empezó la polémica. Primero fueron los Decretos elaborados por el Ministerio, de aplicación en toda España, y luego los Decretos autonómicos. Bajo el pretexto de «educar a buenos ciudadanos» se incluyeron en estas normas de desarrollo una serie de contenidos que, para muchos, chocaban frontalmente con el derecho reconocido por el artículo 27.3 de nuestra Constitución a que los padres escojan la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos. Estos contenidos, por ejemplo, se referían a asuntos como: verdad y relativismo, la persona, Ética, Sexualidad, Mujer (y, en este contexto, la ideología de género), la valoración del hecho religioso y de las Iglesias (entre ellas la católica).

Ya el Consejo de Estado había aportado varios elementos de discusión en sus dictámenes sobre los Reales Decretos básicos estatales (Dictámenes 2234/2006, de 23 de noviembre, y 2521/2006, de 21 de diciembre). Al abordar los aspectos que podía contener la asignatura para cumplir con la finalidad de formar ciudadanos sin vulnerar la obligación de neutralidad ideológica, el órgano consultivo distinguió entre lo constitucionalmente lícito y lo constitucionalmente obligatorio. Así, consideró que no es lícita «la difusión de valores que no estén consagrados en la propia Constitución o sean presupuesto o corolario indispensables del orden constitucional». Todo lo que no sea «corolario indispensable» del orden constitucional o valores «consagrados en la propia Constitución», aun cuando sea constitucionalmente lícito y podría ser

objeto de diferente desarrollo por el legislador y los poderes públicos, debe quedar fuera del contenido que normativamente se fije en el ámbito educativo para conseguir la finalidad de formar ciudadanos¹⁸.

Lo cierto es que, ante la aprobación de estos Decretos estatales y autonómicos, se inició un movimiento cívico de resistencia a la asignatura, fundamentalmente defendiendo la objeción de conciencia. La Constitución española solo admite la objeción de modo expreso referida a la obligación de realizar el servicio militar. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha admitido que se puede incardinar la objeción de conciencia en el ámbito de la libertad ideológica. El debate público, tanto en medios periodísticos como en el ámbito jurídico, fue muy intenso.

Los objetores comenzaron a plantear sus peticiones ante las autoridades administrativas. Cuando éstas les denegaban la posibilidad de objetar recurrieron ante los tribunales ordinarios. Las objeciones llegaron a superar las 50.000. El rosario de sentencias (decenas, incluso cientos) fue interminable. Algunas admitían la objeción y sostenían el derecho de los padres a exigir que sus hijos no cursen la asignatura. Otras la rechazaban al entender que, siendo aplicable, los contenidos no suponían injerencia en el ámbito de la libertad ideológica. Otras simplemente negaban que pueda alegarse la objeción. Algunas de estas sentencias llegaron al Tribunal Supremo, que con sus sentencias unificó la doctrina, negando la posibilidad de la objeción, aunque dejando abiertas otras opciones. A pesar de que algunos de los tribunales se plantearon la posible inconstitucionalidad de algunos de estos Decretos, al entender que no respetaban, entre otros, la libertad ideológica y la libertad de los padres para elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos, reconocidas ambas en la Constitución, el asunto no llegó a plantearse ante el Tribunal Constitucional. Creo que fue un error plantear la batalla legal a través de la objeción de conciencia, pues lo que se debió haber hecho era impugnar los contenidos de los decretos que invadían el ámbito de las convicciones ideológicas personales.

Puede decirse que el Tribunal Supremo asume y amplía los argumentos ofrecidos por el Consejo de Estado, en las sentencias de 11 de febrero de 2009 sobre la objeción de conciencia a Educación para la Ciudadanía¹⁹, en una doctrina que ha reiterado posteriormente en diversas ocasiones. En opinión del Tribunal Supremo, con relación a aquellos «valores que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional y aparecen recogidos en normas jurídicas vinculantes», no

¹⁸ NUEVO LÓPEZ, P., «Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 89, enero-abril 2014, pp. 205-238.

¹⁹ En las sentencias de 11 de febrero de 2009 sobre la objeción de conciencia a Educación para la Ciudadanía (STS 340/2009, 341/2009 y 342/2009).

solo «será constitucionalmente lícita su exposición», sino incluso llevarla a cabo «en términos de promover la adhesión a los mismos». Por el contrario, en relación con el pluralismo (atendiendo a las «principales concepciones culturales, morales o ideológicas que, más allá de ese espacio ético común, pueden existir en cada momento histórico dentro de la sociedad»), la acción educativa deberá limitarse a informar y a «transmitir a los alumnos la necesidad de respetar las concepciones distintas a las suyas pese a no compartirlas».

En este segundo caso debe exigirse neutralidad al poder público, de modo que la información sea transmitida «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». En cambio, cuando se trate de los valores que subyacen al orden democrático constitucional, la acción del Estado puede llegar hasta el punto de «fomentar sentimientos y actitudes que favorezcan su vivencia práctica». Pero al final, el objetivo de los demandantes no se consiguió.

Para el Tribunal Supremo, de la Constitución se deriva que la educación es «esencial instrumento para garantizar» el pluralismo en la sociedad, en la medida en que «transmite a los alumnos la realidad de esa diversidad de concepciones sobre la vida individual y colectiva, como asimismo les instruye sobre su relevancia, para que sepan valorar la trascendencia de esa diversidad y, sobre todo, aprendan a respetarla». Asimismo, de acuerdo con el artículo 10 CE, la actividad educativa no podrá desentenderse de transmitir los valores morales que subyacen en los derechos fundamentales o son corolario esencial de los mismos.

Esto es así porque hay una necesaria «vinculación entre enseñanza y democracia», pues la democracia «además de ser un mecanismo formal para la constitución de los poderes públicos, es también un esquema de principios y valores». De la relación entre enseñanza y democracia (que no solamente es un mecanismo formal para la constitución de los poderes públicos, sino también un esquema de principios y valores), el Tribunal deduce que la intervención pública en materia educativa (tanto en centros estatales como no estatales) «tiene como fin no solo (1) asegurar la transmisión del conocimiento del entramado institucional del Estado, sino también (2) ofrecer una instrucción o información sobre los valores necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático».

Pero hay distintos tipos de valores, de manera que incluso se ha llegado a sostener que determinada formación en valores estaría excluida del ámbito de decisión por parte del Estado. Díez-Picazo pone de relieve el reto al que se enfrenta el proceso educativo, que tiene dos fines complementarios: por un lado, facilitar el libre desarrollo de la personalidad (objetivo de carácter indi-

vidual, derivado del art. 27.2 CE, en relación con el art. 10.1 CE), pero por otro lado hacer posible la convivencia democrática (objetivo de carácter colectivo, que estaría subordinado al anterior). Según este autor, tanto del pluralismo proclamado en el artículo 1 CE como del derecho de los padres de elegir la educación moral y religiosa para sus hijos (art. 27.3) se deduce que el constituyente ha excluido la formación en valores morales de la competencia de los poderes públicos²⁰. Por lo tanto, si en cualquier materia de educación cívica los contenidos se internasen en este ámbito, dichos contenidos podrían ser impugnados por padres y madres, al contradecir lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Constitución.

3.2 **¿Cómo se ha enfocado en la LOMLOE? ¿Qué pueden hacer las Comunidades Autónomas en relación con los contenidos del área «Educación en Valores cívicos y éticos»?**

En la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se incorpora como novedad relevante la enseñanza de «Educación en Valores cívicos y éticos» tanto en primaria como en secundaria.

En la enseñanza primaria (art. 18.3) se incluye el área «Educación en Valores cívicos y éticos», y se dice que «en esta área se incluirán contenidos referidos a la Constitución española, al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, a la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a la igualdad entre hombres y mujeres, al valor del respeto a la diversidad y al valor social de los impuestos, fomentando el espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia».

En cuanto a la secundaria, el artículo 25.7 dispone: «En algún curso de la etapa todos los alumnos y alumnas cursarán la materia de Educación en Valores cívicos y éticos. En dicha materia, que prestará especial atención a la reflexión ética, se incluirán contenidos referidos al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, a los recogidos en la Constitución española, a la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a la igualdad de mujeres y hombres, al valor del respeto a la diversidad y al papel social de los impuestos y la justicia fiscal, fomentando el espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia».

²⁰ Díez-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.^a (2008), *Sistema de derechos fundamentales*, 3.^a ed., Civitas, Madrid, pp. 495-498.

Los decretos curriculares básicos no enfocan adecuadamente la educación cívica, y prestan escasa atención a los contenidos constitucionales. El propio nombre de la materia no es el correcto, al introducir la palabra «éticos». Hablamos de educación para la ciudadanía, por tanto, no debería llamarse *valores cívicos y éticos*, lo que da lugar a confusión. Más bien debería llamarse «valores cívicos y democráticos», o «Educación cívica y en valores democráticos».

Hay escasas diferencias entre el currículo de la Educación Primaria y la Secundaria Obligatoria, cuando el de esta última debería ser más amplio. Los contenidos son muy similares en ambos ciclos, manifestando la semejanza en los saberes básicos y competencias específicas, aunque con mayor nivel de profundización y con cambios relativos a los criterios de evaluación con énfasis en el diálogo y el pensamiento crítico. Sin embargo, esto no tiene sentido. En la enseñanza secundaria y en el bachillerato, los estudiantes deberían tener acceso a elementos más concretos del régimen constitucional, la regulación y garantías de los derechos fundamentales, los hitos principales de nuestra historia constitucional democrática, como la Constitución de 1812 (no solamente desde el punto de vista histórico), la Constitución de 1869, la de la Segunda República (poniéndola en su adecuado contexto y abordándola con sentido crítico), y sobre todo el proceso constituyente español y nuestra transición política de la dictadura franquista a la democracia que conquistamos y se plasmó en la Constitución de 1978.

Los pilares sobre los que se ha desarrollado el currículo son cuatro ámbitos generales: el autoconocimiento, la comprensión del marco social de convivencia y compromiso, la adopción de actitudes compatibles con la sostenibilidad, y el desarrollo de la sensibilidad de los afectos en el marco de los problemas éticos. El único de estos ámbitos que sería adecuado para una materia de estas características sería el de la comprensión del marco social de convivencia y compromiso y, quizá de modo más secundario la preocupación por la sostenibilidad. Pero, además de que una educación de las emociones y de los afectos es cuestionable y problemática, porque entra en conflicto con la educación que la familia puede querer para sus hijos, lo que sí tengo claro es que no debería formar parte de la materia de educación cívica. Ésta debería inclinarse, más bien, al diseño de una asignatura con un componente más jurídico y profesional, que los manuales que hoy se centran en la filosofía y en la ética no plasman (como ya he dicho, los autores son profesores de esos ámbitos de conocimiento). Cuanto más nos adentremos en convicciones filosóficas y éticas, más posibles conflictos entre los padres o familias y los centros educativos por el choque entre los valores transmitidos en los hogares y la diferencia con los que pueden abordarse en los centros docentes.

Además, existen dos ámbitos, uno teórico, y otro práctico, donde se concentra la dificultad, ya que el docente tiene que, en ocasiones, renunciar a sus propios ideales para no caer en el adoctrinamiento. Esto requiere una formación del profesorado que no se ha previsto. Ni ahora ni en 2006, cuando se introdujo la Educación para la Ciudadanía.

Por último, en los Decretos estatales encontramos que en la Educación en Valores cívicos y éticos se abordan tres saberes básicos: el autoconocimiento y la autonomía moral (un terreno muy complejo que no creo que deba ser parte de la educación cívica, ya que esta materia debería ser mucho más objetiva, pegada a la Constitución y a los textos internacionales de Derechos Humanos); la sociedad, justicia y democracia (este bloque es perfectamente adecuado); y el desarrollo sostenible y ética ambiental (este tercer bloque podría incluirse dentro del anterior y, no debería incorporarse la ética). Dentro de ellos, hay una o dos menciones genéricas a los valores constitucionales, sobre todo en la competencia específica 2, la más relacionada con lo que creemos que debe ser esta materia²¹.

La cuestión, en todo caso, de que no deberían abordarse aspectos que afectan a la ética y convicciones personales no es solamente algo que sostengamos una buena parte de la doctrina. El propio Tribunal Supremo nos dice claramente que no se debe entrar en el terreno moral o de lo opinable, que corresponde determinar al entorno familiar.

Con todo, lo más preocupante que podemos deducir de la lectura de los Decretos es la casi total ausencia de menciones a la palabra Constitución en el currículo básico, en el cual únicamente es mencionada en una o dos ocasiones refiriéndose al desarrollo histórico de España, sin darle importancia al contenido constitucionalmente establecido. Por otro lado, es un error hacer un diseño tan amplio y genérico de contenidos y no centrarse en la dimensión más obje-

²¹ La competencia específica 2 es «Actuar e interactuar de acuerdo con normas y valores cívicos y éticos, a partir del reconocimiento fundado de su importancia para regular la vida comunitaria y su aplicación efectiva y justificada en distintos contextos, para promover una convivencia pacífica, respetuosa, democrática y comprometida con el bien común». Cuando se detallan los criterios de evaluación de esta competencia, se incluyen algunos que sí son apropiados, como la investigación sobre la «naturaleza social y política del ser humano y el uso y comprensión crítica de los conceptos de ley, poder, soberanía, justicia, Estado, democracia, memoria democrática, dignidad y derechos humanos», fomentar el ejercicio de la «ciudadanía activa y democrática a través del conocimiento del movimiento asociativo y la participación respetuosa, dialogante y constructiva», o el reconocimiento «de la historia democrática de nuestro país y de las funciones del Estado de derecho y sus instituciones, los organismos internacionales, las asociaciones civiles y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, en su empeño por lograr la paz y la seguridad integral, atender a las víctimas de la violencia y promover la solidaridad y cooperación entre las personas y los pueblos».

tiva que tiene que ver con la Constitución española y su corolario más indispensable (utilizando la expresión del Consejo de Estado). No solamente eso, sino que el contenido va mucho más allá del marco que la propia Constitución de 1978 establece. Por tanto, de nuevo nos encontramos con un problema relativo al diseño de la materia, que puede dar lugar a conflictos.

Estos Decretos estatales que establecen el currículo básico están siendo desarrollados por las Comunidades Autónomas. Aquí, sin duda, podría corregirse la ausencia de contenidos constitucionales. En la mayoría de los casos, sin embargo, se está manteniendo prácticamente igual lo dispuesto en el currículo básico, o cuando se amplía se hace en la dirección opuesta a la que debería hacerse. Por ejemplo, Castilla-La Mancha en Primaria prácticamente reproduce el Decreto estatal; en Secundaria añade algunas competencias, pero no precisamente para incrementar los contenidos relacionados con la Constitución y los valores democráticos²². No es solamente que se introduzcan contenidos en los saberes básicos alejados de lo que debería plantearse en esta materia, sino que ahondan los problemas, al internarse en ámbitos que entran en contradicción con las convicciones personales. Por ejemplo, en el bloque «Sociedad, justicia y democracia» se incorporan contenidos como: «El sistema patriarcal como sistema que perpetúa las desigualdades entre mujeres y hombres. Sistema sexo-género, estereotipos, roles y prejuicios sociales». De este modo, aunque en las competencias básicas, reproduciendo el Decreto estatal, se habla de «valores constitucionales», luego en los 3 bloques de saberes básicos, no encontramos en los contenidos más que otra alusión a los mismos valores constitucionales, sin ninguna referencia a la Constitución de 1978 o a la transición política a la democracia, por ejemplo.

En algunos casos, se han añadido algunos elementos nuevos. Por ejemplo, es el supuesto de la Comunidad de Castilla y León, que lo ha desarrollado ampliamente y ha incluido más contenidos referidos a la Constitución y su

²² Por ejemplo, lo que se añade en el currículo por parte del Gobierno autonómico son dos competencias como «Identificar las características que debe tener la amistad y los factores que la favorecen, distinguiendo las amistades de las relaciones interesadas y analizando los mitos del amor romántico asociados con la violencia de género», o «Comprender las diversas relaciones afectivas y sexuales de manera sana y equilibrada, así como el significado de heterosexualidad, homosexualidad y bisexualidad, fomentando el respeto a la diversidad sexual». No parece que tengan mucho que ver con lo que deberían ser los contenidos de la materia que estamos defendiendo en este trabajo. Cfr. Decreto 82/2022, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo de Educación Secundaria Obligatoria en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, Diario Oficial de Castilla-La Mancha, 14 de julio de 2022. Decreto 81/2022, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo de Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Diario Oficial de Castilla-La Mancha, 14 de julio de 2022.

articulado²³. Sin embargo, las competencias o los contenidos nuevos no acercan la materia al ámbito constitucional, sino que lo hacen al de la ética o actitudes personales hacia los demás. En Primaria, por ejemplo, el Decreto de Castilla y León incorpora elementos positivos, al desarrollar la contribución del área al logro de los objetivos de etapa. Así, subraya que «a través del acercamiento a la toma democrática de decisiones, las reglas de convivencia, los principios y valores constitucionales y democráticos, los derechos humanos y de la infancia, el reconocimiento de las desigualdades y el desarrollo de la empatía, la cultura de paz y no violencia, la resolución pacífica de conflictos o actitudes de respeto, solidaridad y aprecio a la diversidad, se contribuye directamente al ejercicio activo de la ciudadanía, el respeto de los derechos humanos y el pluralismo de una sociedad democrática». Esta es la línea adecuada, en mi opinión, aunque debería tener su reflejo en los contenidos dentro de los bloques de saberes básicos, y no es así, puesto que se reproducen sin más los del currículo básico estatal.

En los currículos de Secundaria también hay aspectos positivos, como por ejemplo la referencia a los valores cívicos y éticos que configuran nuestra propia identidad: «los valores cívicos y éticos, junto con los artísticos y estéticos, forman parte de nuestro patrimonio histórico y cultural como entidades no estrictamente materiales, pero conformadoras de nuestra realidad personal, social y cultural, solo desde este reconocimiento se podrán afrontar los retos del siglo XXI». Además, al hablar de la contribución de la materia al desarrollo de las competencias clave, se subraya su contribución significativa a la «competencia ciudadana», y ahí se introduce un texto muy apropiado, pues se afirma que en dicha contribución se produce, por un lado, «en la comprensión de la identidad en su aspecto social y ciudadano, así como los hechos históricos, sociales y normativos que la constituyen. Además, en la necesidad de considerar los principios y valores del proceso de integración europeo, la Constitución española, los derechos humanos y los del niño, como aspectos fundamentales de las democracias participativas». Hay también unas orientaciones metodológicas bastante útiles, por ejemplo, de aprendizaje basado en proyectos. Y lo más interesante son algunas situaciones de aprendizaje que se sugieren, por ejemplo

²³ Decreto 38/2022, de 29 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León y Decreto 39/2022, de 29 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la educación secundaria obligatoria en la Comunidad de Castilla y León, ambos publicados en el Boletín Oficial de Castilla y León, 30 de septiembre de 2022.

una sobre multiculturalidad²⁴ y otra sobre la capacidad de argumentar y razonar sobre situaciones de actualidad y articular mecanismos de participación en la toma de decisiones²⁵.

Por otro lado, en la Competencia específica 2, la más relacionada con los contenidos democráticos y constitucionales, Castilla y León enriquece sustancialmente lo incluido en el Decreto estatal, y hace alusiones muy pertinentes a que la condición de ciudadanos que tienen los alumnos como «miembros de un estado democrático social y de derecho, España, fundamentado en la Constitución, integrado en un proyecto comunitario europeo, comprometido con principios y valores constitucionales y con un referente moral que son los derechos humanos, exige incorporar un conocimiento crítico de su contexto social y político».

Hay pocas novedades en lo que se refiere a los elementos que configuran los tres bloques de saberes básicos, aunque es positivo encontrar una referencia específica a la Constitución en el bloque 2, y se complementa la memoria democrática con la «memoria histórica». Se antojan escasos, sin embargo estos añadidos, en contraste con lo que se hace en los apartados anteriormente mencionados.

Otras comunidades como Madrid²⁶, completan los contenidos con algunos elementos no incorporados en el currículo básico estatal en otras materias que contienen aspectos relacionados con la educación en valores constitucionales y democráticos, especialmente en Geografía e Historia de 4.º Curso de la ESO. Sin embargo, en lo que se refiere a la materia específica que estamos analizando, mientras que en Primaria sí complementan los contenidos de Educación en Valores Cívicos y Éticos, nos encontramos con que cuando llegamos al área de «Educación en Valores cívicos y éticos» en Secundaria solamente se añade una mención, en el Bloque B de contenidos (dentro de los saberes básicos), a «La Constitución Española de 1978 y sus valores como norma fundamental de to-

²⁴ Se sugiere «diseñar una situación que implique analizar la multiculturalidad del entorno en el que se encuentran, informándose e investigando la situación en el centro educativo y acudiendo a instituciones próximas (Ayuntamiento, ONGs, asociaciones, etc.) para realizar debates en los que se propongan diferentes visiones y puntos de vista acerca de un tema de actualidad, así como resolver dilemas en los que estén implicados valores como igualdad y diferencia, igualdad y libertad o igualdad y justicia».

²⁵ Se plantea que «contexto de la democracia se puede plantear su participación y compromiso en el funcionamiento democrático de los centros educativos; así como realizar análisis de acontecimientos de actualidad publicados por la prensa o realizar simulaciones del funcionamiento del parlamento ante determinadas propuestas legislativas que puedan afectar al alumnado».

²⁶ Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 26 de julio de 2022.

dos los españoles. Principios, derechos y deberes fundamentales y sus implicaciones». El resto se deja tal y como está en el currículo básico. Menos es nada, pero sin duda se podría haber desarrollado algo más el currículo básico que con estas dos líneas adicionales.

En definitiva, se trata de una oportunidad perdida por parte de las Comunidades Autónomas. Es posible que haya influido el hecho de que los decretos estatales se publicasen con muchísimo retraso, lo que obligó a los responsables autonómicos a trabajar a contrarreloj, y seguramente decidieron centrarse en materias consideradas más relevantes. Pero no debemos dejar de subrayar que a la Educación en valores cívicos y éticos se le debería prestar la atención que requiere, y complementar los currículos básicos estatales para que realmente se estudie lo que llevamos sosteniendo desde el inicio de estas líneas.

4. ¿QUÉ CONTENIDOS DEBE TENER LA ASIGNATURA?

4.1 **Contenidos relacionados con la Constitución y los textos internacionales**

Por un lado, hemos visto la importancia de la auténtica memoria que, aunque debe abordarse en la materia de Geografía e Historia, también tendría que ser analizada en Educación cívica, al menos la historia constitucional o la de la conquista de los derechos y la democracia. En *El libro de la risa y el olvido*, Milan Kundera recoge varios relatos que giran en torno a la necesidad de que los pueblos y las sociedades guarden memoria de su pasado, y esa memoria no debe ser manipulada. Porque para liquidar a un pueblo, el primer paso sería borrar su memoria (libros, cultura, historia) y construir o fabricar una nueva²⁷. Si no nos preocupamos de alimentar dicha memoria colectiva con dosis de equilibrio y de sensatez, entonces una sociedad puede caer en manos de los expertos en manipulación y populismo, como está ocurriendo en estos días. Un ejemplo claro, en mi opinión, es lo que está ocurriendo actualmente en España con la Transición. Durante años hemos descuidado la enseñanza de este periodo histórico a nuestros estudiantes, y esto facilita los nuevos relatos que surgen en nuestros días, descalificando un proceso histórico ejemplar, aunque no exento de errores²⁸.

²⁷ KUNDERA, M., *El libro de la risa y el olvido*, Seix Barral, Barcelona, 2000.

²⁸ Sobre esta cuestión, vid. VIDAL PRADO, C., «La nación española en la transición política a la democracia: recuperemos la memoria y el auténtico relato de la transición». *Araucaria*, 23(47), 2021 «<https://doi.org/10.12795/araucaria.2021.i47.12>».

Por lo que se refiere a los contenidos relativos a nuestra democracia constitucional, la educación para la ciudadanía democrática debería consistir en la transmisión objetiva de conocimientos, para enseñar lo que es nuestra Constitución y su «corolario indispensable». El Tribunal Supremo llega a decir que es lícito promover sentimientos y actitudes que fomenten la vivencia práctica de aquellos valores constitucionales que superen el contenido mínimo exigible, pero «con neutralidad y sin adoctrinamiento».

Así, Fernández-Miranda sostiene que para ser constitucionalmente adecuada, la asignatura de Educación para la Ciudadanía podría incluir «contenidos éticos constitucionalmente garantizados», es decir «aquellos valores y principios cuyo alcance se desprende pacíficamente de la interpretación doctrinal o jurisprudencial», pero –en línea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo– tendría que eludir «todas aquellas cuestiones que en una Constitución abierta no pasarán nunca de ser opciones legítimas de partido, posibilidades del legislador democrático, pero que al poder ser combatidas o rechazadas con idéntica legitimidad constitucional, el Estado no podría imponerlas como opciones éticas de obligada transmisión»²⁹.

Similar es la posición de Solozábal, quien afirma que la intervención estatal en el ámbito educativo dirigida a legitimar el propio Estado democrático y su orden constitucional debe referirse «exclusivamente a las manifestaciones institucionales de la democracia y a los supuestos ideológicos o sociales que la hacen posible»³⁰.

El problema, sin embargo, es cómo poner en práctica estas disposiciones. En términos generales, nadie puede estar en contra de promover la educación sobre los derechos fundamentales o los principios básicos de la convivencia. Pero ¿hasta qué punto deben incluirse los contenidos en los planes de estudio, y debe promoverse la adhesión a todos los contenidos de la Constitución? En cuanto a los derechos, ¿debemos incluir solo los de configuración constitucional o también los de configuración legal? ¿Se debe enseñar la Constitución y todo su contenido de forma acrítica?

Parecen claros algunos contenidos básicos: principios y valores constitucionales en los que se debe sustentar la convivencia social, como son los recogidos en su artículo 1.1, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo po-

²⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2007), «Educación para la Ciudadanía. Una perspectiva constitucional», en López Castillo, A. (dir.), *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 152-153.

³⁰ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2007), «La enseñanza de valores, entre la libertad ideológica y el derecho a la educación», en *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, López Castillo, A. (dir.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 146.

lítico; el artículo 14, la igualdad de todos ante la ley y el rechazo de cualquier discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; los derechos y libertades fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución.

A partir de ahí, ¿pueden introducirse otros contenidos? ¿Qué nivel de concreción deberían tener? Parece razonable considerar algunos textos internacionales y europeos en el ámbito de los Derechos Humanos, pero hay otras cuestiones que ya resultan más discutibles como, por ejemplo, algunos derechos reconocidos en otros documentos o aspectos incluidos en los Estatutos de autonomía, además de otros contenidos no directamente derivados de la Constitución o de los textos jurídicos mencionados. La respuesta, por otro lado, la tenemos muy breve y clara en la mencionada Ley 19/1979, de 3 de octubre, por la que se regula el conocimiento del ordenamiento constitucional en Bachillerato y en Formación Profesional de primer grado: «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 estructuración territorial».

4.2 Contenidos específicos necesarios en los Estados descentralizados

La educación cívica y en valores democráticos debe contener no solamente aspectos comunes con el resto de los ciudadanos de otros países en los que rige el principio democrático y el del Estado de Derecho, sino también otros elementos que ayuden a tomar conciencia de la pertenencia a una comunidad política, resultado del devenir histórico, cultural, religioso, etc. Para ello, en el caso de que se trate de Estados descentralizados, la Administración central debe ejercer sus competencias con diligencia y eficacia, respetando el marco competencial pero sin incurrir en una dejación de funciones que, al final, llevaría a la fragmentación no solamente jurídica, sino también sociológica, de dichos países.

Esto no solamente se consigue con los contenidos específicos de valores democráticos o derechos fundamentales, sino a través de otras materias, como la Historia y las Ciencias Sociales. El Estado no puede desaparecer de los territorios que lo conforman, no puede dejar de formar a los futuros ciudadanos y dejarlo exclusivamente en manos de las autoridades territoriales o locales. Para ello, en mi opinión, no es suficiente con introducir contenidos transversales en asignaturas, materias o áreas como las de Ciencias Sociales y, específicamente, Geografía e Historia. Con frecuencia (esto no pasa solamente en Es-

paña) los currículos son amplísimos, y en estas materias no hay tiempo suficiente para abordar con tranquilidad la Constitución española de 1978, la transición política y el proceso constituyente, los derechos fundamentales y sus garantías... por eso me parece necesario que exista una materia específica de educación cívica y en valores democráticos.

Para poder enseñar a respetar la diversidad, el pluralismo, primero hay que conocer qué es lo que tenemos en común. Esto no es responsabilidad solamente del Estado, sino también de las familias, de la sociedad. Pero desde la Administración Pública se debe ir por delante, y un instrumento fundamental es la educación, los centros educativos. No estoy defendiendo con estas ideas una suerte de «adocctrinamiento». Como se recoge entre los elementos que conformaron el llamado Consenso de Beutelsbach³¹, la formación cívica debe plantearse con una prohibición de adocctrinamiento (no puede haber abuso de la posición dominante por parte del docente), debe ser amplia, plural, incluir la controversia, pero no para empujar a una determinada opinión, sino permitiendo que se formen su propia opinión.

Pero el hecho de no poder adocctrinar no implica, al contrario, lo exige, que se deje de explicar la Historia de un país determinado, los hitos que han jalado su evolución política y social. Se trata de que puedan escucharse diversas voces, pues si solamente dejamos que se escuchen las que apuntan en un sentido (el de la fragmentación, la separación, la exclusión), alcanzaremos un resultado disgregador. La «batalla por el relato» de algunos sectores populistas y radicales es muy intensa, y para compensarla no hay nada mejor que responder con la transmisión de conocimientos objetivos.

El punto de partida para afrontar esta tarea es la Constitución, sin duda. En ella se reflejan los acuerdos básicos de convivencia, el «pacto social» que los constituyentes han logrado plasmar en la Carta Magna. Ahí también se encuentra el límite de lo que se puede y debe transmitir, para no vulnerar la obligación de neutralidad ideológica. Se trata de diferenciar lo constitucionalmente lícito y lo constitucionalmente obligatorio.

³¹ Fue formulado en 1973 por un grupo de docentes y responsables educativos alemanes, preocupados por la formación política en el país, y luego se ha asumido con frecuencia por parte de las autoridades educativas alemanas. Ver en: «<https://www.bpb.de/die-bpb/51310/beutelsbacher-konsens>» (fecha de consulta 13.02.2023) Sobre esta cuestión, puede verse WEHLING, H. G., «Konsens à la Beutelsbach? Nachlese zu einem Expertengespräch», en Schiele, S. y Schneider, H. (Eds.): *Das Konsensproblem in der politischen Bildung*. Stuttgart, 1977, pp. 173-184.

5. CONCLUSIONES

La educación en valores democráticos debe partir, por tanto, de la lealtad al marco constitucional y, con ella, un patriotismo cívico (o, si se quiere, patriotismo constitucional); ello es compatible con la razonabilidad y el cultivo de la capacidad reflexiva, el esfuerzo de conocimiento y la competencia que permite pronunciar los juicios políticos adecuados; y debe ir acompañado de un valor como la tolerancia, con sentido de reciprocidad; y de un sentido de equidad que nos compromete con las causas más nobles o la suerte de los más desfavorecidos (solidaridad).

En el caso español, como en otros estados descentralizados, la fijación de los contenidos básicos por parte de la Administración central es un elemento fundamental para garantizar que los contenidos mínimos son trasladados por los docentes a los estudiantes. Para poder respetar la diversidad, debe partirse de lo que nos une, de los elementos comunes a todos los ciudadanos y territorios. Sería contradictorio aspirar a conseguir una identidad supranacional (europea), si no somos capaces de articular una identidad nacional, que admita distintas identidades culturales o sociales dentro de ella.

Por otro lado, no debe caerse en el adoctrinamiento, sino que han de promocionarse en sentido positivo determinados valores constitucionales. Como uno de esos valores democráticos es el pluralismo, debe hacerse con respeto a las convicciones ideológicas, religiosas o personales (salvo las que, lógicamente, puedan vulnerar el orden público como las actitudes violentas o xenófobas, que sí merecerán crítica y reproche). Por eso, en caso de que exista una asignatura específica, corresponderá a las Administraciones educativas, a los centros docentes y, en última instancia, a los profesores, garantizar que se respeta ese pluralismo y no caer en el adoctrinamiento. Si no se garantizase, entonces llegaría el momento de la intervención de los tribunales, para supervisar que se han protegido todos los derechos e intereses de los sujetos implicados en el proceso educativo.

Además, debe respetarse el equilibrio del artículo 27 de la Constitución. Es cierto que unos apartados pueden entenderse como instrumentos necesarios para garantizar y hacer eficaces otros, pero si subrayamos excesivamente la intensidad de unos sobre otros estaremos rompiendo el equilibrio constitucional. Por eso creo que resulta dudoso que pueda hablarse de un «ideario educativo» de la Constitución, al menos en el sentido en que algunos lo han defendido. Lo que existe es la delimitación de un objeto y finalidad de la educación, una educación que debe impartirse y recibirse en libertad, en un contexto que

debe servir para promover el pluralismo, sin que en ningún caso corresponda al Estado imponer unas doctrinas específicas sobre otras.

No se trata tanto de neutralidad ideológica del Estado como de respeto al pluralismo y, en este contexto, se pueden admitir distintas orientaciones ideológicas en la enseñanza, siempre que respeten los principios y valores constitucionales, especialmente los recogidos en el artículo 27, sobre todo en su apartado 2. Por eso, en el análisis y la interpretación del mencionado artículo, el Tribunal Constitucional ha optado siempre por buscar un equilibrio entre los derechos y libertades de los diferentes titulares, ponderando en cada caso las circunstancias, sin que se produzca una extensión injustificada de alguno de ellos en detrimento de los otros. En el momento en que ese equilibrio se rompe, surgen los conflictos.

Tanto del modelo de sociedad pluralista que diseña la Constitución en su artículo 1 como del derecho reconocido en el artículo 27.3 se deduce que una de las decisiones del constituyente fue la de excluir la formación en valores morales de la competencia de los poderes públicos. En cuanto se plantee algún tipo de formación en valores, incluyendo los valores constitucionales, entramos en un terreno complicado, que puede suscitar conflictos. No tanto por la existencia en sí de la materia, que es perfectamente legítima y adecuada, sino por los contenidos concretos que se prevean para ella, pues en función de eso los padres podrían alegar que se está lesionando lo previsto en la Constitución. Este asunto está muy bien resuelto en Alemania, pues la educación cívica se enseña, por un lado, en la escuela, y por otro, por entidades sociales. La de la escuela es plenamente objetiva y no se interna en cuestiones ideológicas. Sin embargo, todos asumen que la impartida por entidades sociales (sindicatos, iglesias, fundaciones vinculadas a partidos...) sí puede tener una orientación ideológica, pero es igualmente financiada por el Estado.

En otras palabras, no es discutible que pueden y deben transmitirse a través de la educación (con o sin una asignatura específica de educación cívica) los valores constitucionales, los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por España. Pero si los contenidos de una materia de educación cívica (o de cualquier otra que aborde tales principios y valores) sobrepasan el mencionado límite (incluyendo, por ejemplo, determinados derechos, principios y valores presentes en los Estatutos autonómicos, o fijando contenidos en las normas de rango reglamentario que afectasen a cuestiones morales o ideológicas controvertidas), esto supondría un abandono de la neutralidad, o mejor, del respeto al pluralismo exigible a los poderes públicos, y podría entrar en conflicto con la libertad reconocida en el artículo 27.3 de la Constitución.

