

LA «EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA». Ley Orgánica 2/2006, de Educación¹

José M^º Martí Sánchez
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS. SIGNIFICADO Y ASPECTOS DESTACADOS: 1. Antecedentes de la reforma de 2006.- 2. La Ley Orgánica 2/2006 de Educación: algunos rasgos y novedades.- 3. La insistencia en la transmisión de ciertos valores. II. EL PERFIL DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL PLAN DE ESTUDIOS: 1. Características y contenido de la Educación para la Ciudadanía: ¿Transversalidad o materia específica?- 2. El carácter, calendario y profesorado de la nueva disciplina.- 3. La Educación para la Ciudadanía en el currículum de Educación Infantil y Primaria.- Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional. III. LOS CRITERIOS INSPIRADORES DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA.: 1. El trasfondo ideológico de la nueva disciplina.- 2. El republicanismo subyacente a la Educación para la ciudadanía.- 3. La penetración en la conciencia del alumno de la Educación para la ciudadanía.- 4. Las carencias del republicanismo como marco conceptual de la Educación para la ciudadanía. IV. ASPECTOS CONCRETOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA «EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA» EN EL CURRÍCULUM Y SU ENJUICIAMIENTO LEGAL. 1. La antropología inmanentista y la ideología de género.- 2. La Recomendación del Consejo de Europa (2002)¹². V. CONCIENCIA Y EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA.: 1. Consecuencias de la falta de neutralidad en la programación de la Educación para la ciudadanía.- 2. La objeción de conciencia en la escuela y respecto a la Educación para la ciudadanía. VI. CONCLUSIONES.

I. LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS. SIGNIFICADO Y ASPECTOS DESTACADOS.

1.1. *Antecedentes de la reforma de 2006.*

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo generó, en la comunidad educativa, una crítica generalizada (que se trasladó a la sociedad). La crítica recaía principalmente en la evaluación, por la promoción automática que desincentiva el esfuerzo, y en la comprensividad, por haber extremado sus postulados². El

¹ Sobre detalles complementarios, especialmente de la tramitación de la ley y configuración de la educación para la ciudadanía, cfr. J.M^º MARTÍ SÁNCHEZ, «La “educación para la ciudadanía” en el sistema de la Ley Orgánica de Educación (una reflexión desde la libertad religiosa)», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 10, febrero, 2006, en Iustel.com

² Cfr. F.J. DE VICENTE ALGUERÓ, «Notas para una pequeña historia: de la LOGSE a la LOCE, (1990-2002)», en *La Ilustración liberal*, nº 19-20, Julio 2004, y, más extenso, F. LÓPEZ RUPÉREZ, *El legado de la LOGSE*, 2006. Sobre la comprensividad y el principio de integración, en la LOGSE, cfr. J.L.

resultado de su puesta en práctica (abandono de los estudios y bajo nivel en materias fundamentales) se refleja en el Informe PISA de 2005 (dirigido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con sede en París). Según este estudio España se coloca por debajo de la media (su estudio cubre 58 países) y en los últimos puestos de la Unión Europea sobre todo en matemáticas, lectura, ciencia, y resolución de problemas. Un informe de la OCDE, «Desde la Educación al Trabajo» (de 2006), revela que en España más de un 25% de los jóvenes abandonan la enseñanza³. Estos datos los detalla más el Informe «Indicadores de la OCDE 2006». Allí se cifra en el 30% el porcentaje de los alumnos españoles que no obtienen la titulación en Secundaria Obligatoria, por un 12% de media en los países de la OCDE⁴.

Un estudio realizado en 2003, sobre 1.871 profesores de Secundaria Obligatoria⁵, apuntaba, como posibles causas de los problemas educativos: el diseño de la LOGSE (36.6 %); la aplicación de la LOGSE (53.2 %); la falta de interés del alumnado (64.1 %)°; la falta de disciplina en los centros (52.8 %), y la escasa colaboración de las familias (60.0 %).

El Partido Popular presentó un programa, para las elecciones de marzo de 1996, cuyos ejes en materia educativa eran dos: «calidad y libertad de enseñanza»⁷. Una vez en el gobierno, tras el respaldo de las urnas, trató, en un principio y dentro de la legislatura 1996-2000, de mejorar la situación modificando la aplicación de la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. Sin embargo, el resultado fue escaso —como se evidenció con el «Decreto de Humanidades»⁸—. En la siguiente legislatura, con gobierno y mayoría parlamentaria absoluta del Partido Popular, se aborda una *reforma global* (Ley

GARCÍA GARRIDO, «Igualdad y libertad en la educación obligatoria», en *Persona y Derecho*, 40, 2004, pp. 428 y ss.

³ El estudio se centra en los jóvenes de 20 a 24 años de 25 países. El resultado de España, también comparativamente, es desastroso.

⁴ Cfr. *Comunidad escolar*, XXIV, n. 794, 27 de septiembre de 2006. Mas información, en *Las políticas educativas en España: Ranking de excelencia educativa* (18 de enero de 2007), en www.profesionalesetica.com/descargas/downloads/downl_238_1.pdf

⁵ Cfr. F. GONZÁLEZ POZUELO, «Educar, algo más que instruir: una visión del profesorado extremeño», en *V. Congreso Católicos y Vida Pública ¿Qué cultura? Noviembre 2003*, Fundación Santa María, Madrid, 2004, p. 498.

⁶ Que, en nuestra opinión, remite, principalmente, a carencias familiares, último de los ítems mencionados en la encuesta y al que los profesores atribuyen un porcentaje de participación en la situación similar al de la falta de interés de los alumnos. Cfr. L. ÁLVAREZ BLANCO, *Familia y abandono escolar. Importancia de la implicación familiar en el proceso educativo*, 2006.

⁷ Cfr. M. DE PUELLES BENÍTEZ, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Tecnos Madrid, 1999, pp. 436 y ss.

⁸ Tras el primer intento realizado por la ministra Esperanza Aguirre, luego, Pilar del Castillo, lo renegoció, con los demás grupos parlamentarios y se convirtió en los Reales Decretos 3473 y 3474/2000. En ellos se retocaba el currículum (enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato), mas sin alterar el texto de la Ley Orgánica 1/1990.

Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación). Es de notar el contraste con la práctica seguida por los gobiernos socialistas. Éstos, con las Leyes Orgánicas 8/2006, del Derecho a la Educación, la citada de Ordenación General del Sistema Educativo y la 2/2006 de Educación, sustituyen, en su totalidad, la regulación anterior. En cambio, la Ley Orgánica de Calidad mantiene vigente las normas precedentes e introduce reformas y rectificaciones desde la experiencia acumulada⁹. Entre sus aportaciones subrayamos los programas de iniciación profesional (desde los 15 años), así como una mayor preocupación por el esfuerzo¹⁰ y la calidad. Ambas notas se traducían en medidas correctoras —supresión de la promoción automática— e innovadoras. Entre las últimas destacamos tres. La primera, la introducción de itinerarios desde el 2º ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria. En segundo lugar, la configuración del área o asignatura de «Cultura, Sociedad y Religión», y, por último, la colocación, al final de los estudios, de una prueba General del Bachillerato. Otro rasgo, en la línea de reforzar la autoridad de los profesores, era la profesionalización de la dirección de los centros.

Pero la ley, a pesar del esfuerzo de sus autores por buscar apoyos a través de una laboriosa tramitación, se encontró con una oposición de índole política que determinó, en último término, su paralización inmediata tras las elecciones de 14 de marzo 2004¹¹.

1.2. *La Ley Orgánica 2/2006 de Educación: algunos rasgos y novedades.* Es indudable el deseo de mantener, en la nueva ley, alguna de las aportaciones de su precedente. Así, el primer principio que se enumera, es el de calidad¹², y se habla de esfuerzo, fundamentalmente compartido, por los implicados en el proceso educativo¹³.

⁹ Este espíritu continuista queda reflejado en la Exposición de motivos de la ley.

¹⁰ La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, entre los fines de la actividad educativa, habla de «la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos» (art. 2.c), y, sobre todo, la obligación del alumno recogida en el art. 6.4 a: «estudiar y esforzarse para conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades» (redacción de la Disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2006).

¹¹ El Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, prorrogaba en dos años el calendario de aplicación de la Ley de Calidad, con la intención, luego realizada, de, en ese margen, aprobar una nueva ley que la derogase (artículo único, párr. 4º).

¹² «El sistema educativo español [...] se inspira en los siguientes principios: a) La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias» (art. 1).

¹³ La Ley Orgánica de Educación no habla de ejercicio de la voluntad. Pero el Preámbulo dice: «El segundo principio consiste en la necesidad de que todos los componentes de la comunidad educativa colaboren para conseguir ese objetivo tan ambicioso. La combinación de calidad y equidad que implica el principio anterior exige ineludiblemente la realización de un esfuerzo compartido». Lo que se materializa al en estatuir el esfuerzo, individual y compartido, entre sus principios (art. 1.g-h). Además, orienta la educación a la consecución, entre otros fines, de: «la responsabilidad individual y en el mérito y esfuerzo personal» (art. 2.d). En la Educación Primaria se especifica que el esfuerzo

Entrando ya en los rasgos más específicos de la nueva ley destacamos, primeramente, la consolidación de las *competencias autonómicas y de los centros*¹⁴. Hay que tener en cuenta, por lo que respecta a las Comunidades autónomas, la finalización en el año 2000 del proceso de transferencias en materia de educación. Y, sobre los centros docentes, el avance producido con la Ley Orgánica 8/2002 al otorgar a todos los centros docentes «la necesaria autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica para favorecer la mejora económica de la educación» (art. 67.1). En línea de continuidad el Preámbulo de la nueva ley subraya que «la flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. La exigencia que se le plantea de proporcionar una educación de calidad a todo el alumnado, teniendo al mismo tiempo en cuenta la diversidad de sus intereses, características y situaciones personales, obliga a reconocerle una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento». La autonomía de los centros docentes se trata *in extenso* en el Título V de la ley.

Respecto al currículum¹⁵ la norma marco dice que: «Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos» (art. 6.4). En esta cuestión, la distribución competencial entre organización central del Estado y la autonómica especifica que, los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas serán fijados por la primera en una proporción del «55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquellas que no la tengan» (art. 6.3). Este aspecto de la ley coincide con las previsiones de su predecesora, la Ley Orgánica 1/1990 (art. 4.2). Mas luego, en otros muchos puntos, se establece esa colaboración o decisión autonómica: determinación del calendario de aplicación de la ley¹⁶, evaluación de las políticas educativas¹⁷, determinación del currículum¹⁸, etc.¹⁹.

será uno de sus objetivos: «b) Desarrollar hábitos de trabajo individual y de equipo, de esfuerzo y responsabilidad en el estudio».(art. 17).

¹⁴ Cfr. art. 1.i (Principios) de la Ley Orgánica 2/2006: «La autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos».

¹⁵ Éste está integrado por «el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación» (art. 6 de la Ley Orgánica 2/2006).

¹⁶ Disposición adicional primera. *Calendario de aplicación de la Ley*. «El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas aprobará el calendario de aplicación de esta Ley».

¹⁷ «La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas» (Art. 1.o).

En lo que a nosotros nos concierne más directamente, ya está en marcha la elaboración de los currículos de Educación para la ciudadanía de las diferentes Comunidades Autónomas. Por otra parte, también a ellas les compete la fijación del área «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos», dentro del 3º ciclo de la etapa, en 5º curso de Educación primaria o en 6º. Similar concreción compete a las Comunidades Autónomas en la Educación Secundaria Obligatoria, decidiendo en qué curso de los tres primeros se impartirá «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos», así como en la distribución, dentro del Bachillerato, de la asignatura de «Filosofía y ciudadanía». Pues, lo dispuesto en los Reales Decretos de enseñanzas mínimas de los distintos niveles²⁰ tienen el carácter de norma básica (Disposición final 1ª) y no concretan estos detalles. El Partido Popular se comprometió a aprovechar este resquicio legal para retrasar la implantación de la Educación para la ciudadanía²¹.

Dentro de las competencias que, por primera vez y de forma casi incondicionada, se atribuyen a los centros docentes, figura la de disponer «las medidas organizativas para que los alumnos y las alumnas cuyos padres o tutores no hayan optado porque cursen enseñanzas de religión reciban la debida atención educativa, a fin de que la elección de una u otra opción no suponga discriminación alguna»²².

¹⁸ Sobre la ordenación y principios pedagógicos de la *Educación infantil*: «las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo. Asimismo, regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares.(Artículo 14.7).

¹⁹ Por ejemplo, el Art. 34.3 (Organización del Bachillerato) dispone que «el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá la estructura de las modalidades, las materias específicas de cada modalidad y el número de estas materias que deben cursar los alumnos». Otro supuesto es el previsto en el art. 38.3 (Prueba de acceso a la universidad), o en el 39.6, respecto a las titulaciones y los aspectos básicos del currículum de la formación profesional.

²⁰ Aun no ha sido publicado el de Bachillerato.

²¹ Así, Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña (PSC, ERC e ICV) y Cantabria (PSOE y PRC) planean que se estudie en ESO desde el curso 2007-2008, que es cuando se implantan las enseñanzas de primero y tercero de la Educación Secundaria Obligatoria, ajustadas a la LOE, informaron a Efe fuentes de las consejerías de Educación, así como Navarra. Todas las comunidades gestionadas por el PP han decidido conjuntamente que sea estudiada desde el curso siguiente (2008-2009), cuando se implantan segundo y cuarto de ESO. Aragón, Galicia y Canarias esperarán previsiblemente a ese mismo curso para comenzar a impartirla, mientras que Extremadura y el País Vasco no han presentado aún una propuesta.. Cfr. ElComercioDigital.com Miércoles, 21 de febrero de 2007. Además, las comunidades gestionadas por el Partido Popular y Navarra, alcanzaron un acuerdo que se incluyó en las conclusiones de las Jornadas Interautonómicas de Comunidades del Partido Popular (Logroño 1 de diciembre de 2006), a la que asistieron la Secretaria de Ejecutiva de Política Social y bienestar del partido, Ana Pastor. La idea es la de que se respeten los horarios mínimos (1.5 semanal en Primaria y 1 en Secundaria que se impartirán en 5º de Primaria y 2º de Secundaria). Cfr. www.ciudadania.profes.net/ver_noticia.aspx?id=9823.

²² Cfr. Disposición adicional primera del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las Enseñanzas Mínimas de la Educación Primaria.

No obstante el principio de autonomía (art. 120 y ss.) y la libertad de movimientos — reconocida a los distintos agentes educativos—, en la Ley Orgánica de Educación se traslucen *trabas a la libertad de elección de centro o a la identidad de éste* (libertad de enseñanza). La composición del Consejo Escolar de los centros públicos y concertados introduce a un representante de la Administración local²³ y, por consiguiente un mayor intervencionismo. Afortunadamente, en una de las últimas fases del debate parlamentario de la ley²⁴, se admitió una enmienda —con la fórmula «podrán acogerse» (art. 116.1)—, para no alterar la redacción de la Ley Orgánica 8/1985 (art. 47)²⁵, que dejaba a los padres margen de elección de centro, financiado con fondos públicos. No obstante, la elección está, desde aquella ley, muy condicionada por la proximidad del domicilio (o lugar de trabajo de los padres) al centro docente²⁶. En el actual texto legal, como en la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, subyace la concepción de un *servicio público* estricto y no en su sentido sociológico. El servicio público, según la acepción inicial que consagró el Derecho francés²⁷, implica el

²³ Artículo 116.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación en relación con el 56 de la Ley Orgánica 8/1985 del Derecho a la Educación, en la *nueva redacción que le da la Disposición final primera* 8 de la Ley Orgánica 2/2006. En consecuencia: «1. El Consejo Escolar de los centros privados concertados estará constituido por: El director. Tres representantes del titular del centro. Un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro. Cuatro representantes de los profesores. Cuatro representantes de los padres o tutores de los alumnos, elegidos por y entre ellos. En cuanto a la composición del Consejo Escolar de los centros públicos, cfr. art. 126.

²⁴ El informe de la Ponencia recogía esta redacción: «Artículo 116. Conciertos. 1. Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y que deseen participar en la prestación del servicio público de la educación podrán solicitar el régimen de conciertos en los términos y con los requisitos legalmente establecidos... ». (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados VIII Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley, 22 de noviembre de 2005, Núm. 43-9*. En el Dictamen de la Comisión hallamos el texto definitivo. Cfr. *Boletín oficial de las cortes generales congreso de los diputados. VIII Legislatura. Serie A: Proyectos de ley, 5 de diciembre de 2005, Núm. 43-11*).

²⁵ «1. Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos en los términos legalmente establecidos» (art. 47).

²⁶ El art. 53, en relación con el 20.2, de la LO 8/1985 daba pie a una interpretación de «zonificación escolar» que movió a la desconfianza de sectores sociales. Cfr. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al Derecho a la educación*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 69. El criterio de zonificación fue matizado por la jurisprudencia, cfr. F. RIU I ROVIRA DE VILLA, «*Todos tienen el derecho a la educación*», Consejo General de la Educación Católica, Madrid, 1988, pp. 191-192.

²⁷ Jules Ferry proclamó, en 1881, «l'instruction publique, qui est le premier des services publics, doit tôt ou tard être sécularisée comme l'ont été depuis 1789 et le gouvernement, et les institutions, et les lois», citado en É. POULAT, *Liberté, laïcité. La guerre des deux Frances et le principe de la modernité*, Éditions du Cerf/Éditions Cujas, Paris, 1987, p. 261. Asimismo, cfr. J.M. LEON DE FORGES, «La religion dans l'école laïque», en AA.VV., *La laïcité au défi de la modernité*, J.B. d'Honorio, dtor., Tequi, Paris, 1990, p. 148.

control de la actividad por los poderes públicos²⁸. Ésta tendencia de nuestro sistema, con el alcance que se desprende del Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2006²⁹, entendemos es un lastre o amenaza para la libertad de enseñanza. Pues, desde esta categoría jurídica, se propende a un intervencionismo donde sólo cabría la concesión o ejercicio de la docencia previa autorización³⁰ y en las condiciones expuestas por la Administración³¹.

1.3. *La insistencia en la transmisión de ciertos valores.*

Fijándonos ahora en *las novedades* de la Ley Orgánica de Educación, hay que decir, que aunque el sistema educativo no ha cambiado sustancialmente, se han producido algunos retoques. Éstos afectan a la educación infantil que se concibe ahora como una etapa única, con intencionalidad educativa. Pero sobre todo destaca, en contraste con la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, la dimensión moral de la educación. La ley anterior recibió la crítica, muy extendida, de que primaba los aspectos más técnicos y prácticos

²⁸ Cfr. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza...*, pp. 18 y 61-62, y E. CANTERO NÚÑEZ, *Educación y enseñanza: estatismo o libertad*, Editorial Speiro, Madrid, 1979, pp. 149-154.

²⁹ «La Constitución española reconoció la existencia de una doble red de centros escolares, públicos y privados, y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación dispuso un sistema de concertados para conseguir una prestación efectiva del servicio público y social de la educación, de manera gratuita, en condiciones de igualdad y en el marco de la programación general de la enseñanza. Ese modelo, que respeta el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, ha venido funcionando satisfactoriamente, en líneas generales, aunque con el paso del tiempo se han manifestado nuevas necesidades. Una de las principales se refiere a la distribución equitativa del alumnado entre los distintos centros docentes. Con la ampliación de la edad de escolarización obligatoria y el acceso a la educación de nuevos grupos estudiantiles, las condiciones en que los centros desarrollan su tarea se han hecho más complejas. Resulta, pues, necesario atender a la diversidad del alumnado y contribuir de manera equitativa a los nuevos retos y las dificultades que esa diversidad genera. Se trata, en última instancia, de que todos los centros, tanto los de titularidad pública como los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones, acentuando así el carácter complementario de ambas redes escolares, aunque sin perder su singularidad. A cambio, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir sus tareas. Para prestar el servicio público de la educación, la sociedad debe dotarlos adecuadamente» (Preámbulo).

La Conferencia Episcopal Española se mostró preocupada en este punto: «La LOE enmendada sigue siendo un texto legal que no garantiza como es debido los derechos referentes a la libertad de enseñanza de los que son titulares los padres de los alumnos, en primer lugar, y, también, la iniciativa social. La Ley no se inspira en el principio de subsidiariedad, según el cual, los poderes públicos regulan las condiciones necesarias para que la sociedad pueda ejercitar por sí misma los deberes y los derechos que son originariamente propios de ésta. Por el contrario, aunque atenuada en algunos aspectos, la concepción estatista de la educación como “servicio público” (art. 108, 5), cual si fuera un derecho originario del Estado y una competencia primariamente suya, sigue lastrando el conjunto del texto legal» (Comité Ejecutivo, documento de 15 de diciembre de 2005, en <http://www.conferenciaepiscopal.es/documentos/Conferencia/LOE.htm>).

³⁰ Art. 23 de la LO 8/1985, cfr. la primera jurisprudencia que lo interpretó en F. RIU I ROVIRA DE VILLA, «*Todos tienen el derecho a la educación*», pp. 198-199.

³¹ Arts. 51, 53-60 de la LO 8/1985.

de la enseñanza en perjuicio de los más formativos. Recuérdese que hacía *desaparecer la alternativa de ética* a la enseñanza de Religión. Estuviese el reproche más o menos fundado³², lo que es indiscutible es que los mayores cambios de Ley Orgánica de Educación afectan al currículum por la insistencia en ciertos contenidos, a saber, la *educación para la ciudadanía* educación en la igualdad, en la solución pacífica de conflictos y en la diversidad.

Para el Consejo de Estado³³: «se trata de orientaciones nuevas, muy loables, pero que no deben dejar en segundo o últimos planos cuestiones tan esenciales como lo son la simple pero evidente necesidad de que el sistema educativo transmita conocimientos objetivos de las humanidades, artes y ciencias o como la necesidad de recoger el legado de otras innovaciones más recientes pero hoy universales».

La carga reformista de la ley alcanza aquí su vértice. En el *Preámbulo de la ley* se afirma que: «la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas» (párr. 1º). En su virtud se da mucha importancia a la transmisión de valores: «También ocupa un lugar relevante, en la relación de principios de la educación, la transmisión de aquellos valores que favorecen la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, que constituyen la base de la vida en común». En este punto la Ley Orgánica de Educación se suma a otras iniciativas legales contemporáneas³⁴.

Esta preocupación por inculcar nuevos valores en los alumnos, en su encaje curricular, ha afectado a la Filosofía. En sustitución de la asignatura de *Ética*³⁵ —presente hasta ahora en el

³² La crítica sobre la ausencia de valores en la citada norma fue matizada —en cuanto que existían pronunciamientos legales sobre ellos, mas no se aseguraba su operatividad— en A. BERNARDEZ CANTÓN, «Un año de Derecho eclesiástico (con especial atención a la LOGSE). Información sobre 1990», en *La misión docente de la Iglesia. IX Jornadas de la Asociación Española de Canonistas. Madrid 3-5 abril 1991*, J.Mª Urteaga, ed., Universidad Pontificia de Salamanca, 1992, pp. 268-269. Asimismo, cfr. sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1998, F.J. 4.

³³ Dictamen 1125/2005 del Consejo de Estado relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación de 14 de julio de 2005.

³⁴ Cfr. Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de Fomento de la Educación y la Cultura de la Paz (especialmente art. 2), y algunos artículos de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Sobre la última conexión, leemos en el Preámbulo: «Entre los fines de la educación se resaltan el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades afectivas del alumnado, la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, el reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual, así como la valoración crítica de las desigualdades, que permita superar los comportamientos sexistas. Se asume así en su integridad el contenido de lo expresado en la Ley Orgánica 1/2004».

³⁵ El Real Decreto 1007/1991, estableció que: «las Administraciones educativas podrán disponer [...] que el bloque de contenidos denominado “La vida moral y la reflexión ética”, incluido dentro del

4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria— y *Filosofía* —de 1º curso de Bachillerato— surgen otras materias relacionadas con la ciudadanía. La asignatura de «Ética» y «Filosofía» quedan, en la Ley Orgánica de Educación, sustituidos por la «Educación ético-cívica» del 4º curso de la Secundaria Obligatoria (art. 25.1) y «Filosofía y ciudadanía», en el Bachillerato (art. 34.6), respectivamente³⁶.

Asimismo tiene relación, con las materias formativas, el lugar en que, la Ley Orgánica de Educación, sitúa la enseñanza de las Religiones, y su complemento en los planes de estudio: la *alternativa*. Particularmente, en cuarto curso de Secundaria Obligatoria, la norma reglamentaria³⁷ propone «Historia y cultura de las religiones». Queda pendiente, para otro momento y lugar, el necesario análisis y valoración de conjunto del sistema educativo³⁸.

II. EL PERFIL DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA EN EL PLAN DE ESTUDIOS.

2.1. *Características y contenido de la Educación para la Ciudadanía: ¿Transversalidad o materia específica?*

El *Preámbulo* de la ley adelanta que, en lo que se refiere al currículum, una de las novedades de la ley, «consiste en situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de unos nuevos contenidos referidos a esta educación que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato». En cuanto a su *finalidad* y *contenido* afirma que es el de: «ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un

área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia, en el Anexo I de este Real Decreto, se organice como materia específica en el último curso de la etapa [de Educación Secundaria Obligatoria], sin perjuicio de los restantes contenidos del área que habrá de impartirse en este mismo curso» (art. 3). El Real Decreto 894/1995, de 2 de junio, que reforma parcialmente el anterior, recoge en su artículo único, punto 5º, la posibilidad de organizar un bloque de contenidos sobre «la vida moral y la reflexión ética, en el cuarto curso de la etapa, como materia específica con la denominación de “Ética”». Esta materia se imparte por los profesores de Filosofía, según la Disposición adicional 5ª del Real Decreto 1701/1991, de 29 de noviembre. El bloque temático está recogido en el Real Decreto 3437/2000.

³⁶ La «Historia de la Filosofía», de 2º de Bachillerato, rectificando la redacción del anteproyecto que la había suprimido, se mantiene como hasta ahora como enseñanza común del Bachillerato.

³⁷ Cfr. Real Decreto 1631/2006, Disposición adicional segunda y Anexo II Materias de Educación Secundaria Obligatoria. Historia y cultura de las religiones.

³⁸ Cfr. A.D. MORATALLA, «Las fuentes morales de la ciudadanía activa. Laicidad democrática y convicción religiosa en la educación moral», en *El valor de la libertad religiosa en el espacio público educativo*, A.D. Moratalla, ed., PPC, Madrid, 2006, pp. 180 y ss.

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».

Dando un paso más en la concreción de la nueva disciplina, el Preámbulo delimita su encaje en el conjunto del currículum: *no será una alternativa* a la enseñanza de la Religión *ni tampoco* se confunde con la educación en valores de carácter *transversal*. «Esta educación, cuyos contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa, no entra en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares».

Con esto marca la distancia respecto a la opción que, para la formación moral de base, había adoptado la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. Ésta que dio un primer paso, para que la formación «en los valores comunes de nuestra Constitución» se extendiese a todos³⁹, recurrió prioritariamente a la *transversalidad*⁴⁰. En segundo término, para ser impartida en el último curso de Educación Secundaria Obligatoria, apareció la comentada asignatura específica de «Ética».

Si no en la concepción, sí, en cuanto al contenido, la formación en valores, articulada por la Ley Orgánica 1/1990, podría aspirar a una continuidad en la «Educación para la ciudadanía». Pues el Preámbulo nos la presenta como intento de «profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos».

En todo caso aquí se suscita una cuestión, ¿qué recurso pedagógico es más adecuado para la transmisión de valores? La pertinencia de la noción pedagógica de *transversalidad* se ha defendido en cuanto que «los valores que han de impregnar una praxis educativa conscientemente orientada, [...] han de *atravesar* [...] todas las disciplinas y actividades educativas». «La *educación en valores* sólo puede llevarse a cabo a la vista de la íntegra realidad del ser humano, y no con los moldes de una enseñanza dividida en compartimentos

³⁹ Idea que expresó el entonces Ministro de Educación, Javier Solana, al presentar, en el Pleno del Congreso, el Proyecto de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo. Cfr. *Diario del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, año 1990, IV Legislatura, n. 42 (Pleno de 31 de mayo de 1990), p. 1953.

⁴⁰ Las Órdenes de 27 de abril de 1992, de implantación de la Educación Primaria y, otra, de implantación anticipada de la Educación Secundaria Obligatoria, hablaban de «incorporar, a través de las distintas áreas, la educación moral y cívica», materia «transversal», independiente del área de Religión y del estudio alternativo a ésta.

estancos»⁴¹. Efectivamente, la escuela puede y debe contribuir a hacer de los niños y jóvenes buenos ciudadanos. «Pero no tanto ni principalmente en el marco curricular obligatorio, sino a través del ejemplo cotidiano de los profesores, de un régimen escolar justo, de lo que se ha dado en llamar la cultura del esfuerzo y la responsabilidad, de la práctica del respeto y del humanitarismo (venerable palabra en desuso). En suma, a convivir se aprende conviviendo y aquí de poco sirven los cursos, presenciales o por correspondencia»⁴².

La nueva reforma que ha querido, como sabemos, reforzar el espíritu formativo del sistema docente, para lo que introduce la Educación para la ciudadanía, como materia específica, pero no lo hace en detrimento de la aplicación transversal de su contenido, en todo el currículum. Como se indica en el articulado de la ley, la formación en valores: «sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas de la etapa [...] se trabajará en todas las áreas» (art. 19.2 referido a la Educación Primaria). Lo mismo se estatuye para la Educación Secundaria Obligatoria (arts. 24.7 y 25.5, sobre 4º curso).

2.2. *El carácter, calendario y profesorado de la nueva disciplina.*

Con carácter general las asignaturas y áreas referidas a la formación moral tienen la consideración de *comunes*. Por tales entiende la ley, en su Disposición final tercera, «los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas». Es decir, que tienen carácter obligatorio, son evaluables y están presentes en todos los niveles de la enseñanza básica, y en el Bachillerato. Su horario y su lugar en el conjunto de los ciclos, o en relación a las otras asignaturas o áreas, es comparable a la de la Lengua o Matemáticas y ha sido concretado en los términos que analizaremos a continuación. Las Comunidades Autónomas disponen luego del margen antes indicado para completarlo o concretarlo (art. 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006).

A las indicaciones de la ley podemos ya añadir alguno de los desarrollos previstos. Siguiendo la secuencia de los acontecimientos, la primera precisión vino del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se estableció el *calendario* de aplicación de la nueva

⁴¹ J.A. PÉREZ TAPIAS, *Claves humanistas para una educación democrática. De los valores humanos al hombre como valor*, Anaya, Madrid, 1996, pp. 66-67.

⁴² L. PRIETO SANCHÍS, «La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad», Ponencia presentada a las Jornadas sobre «Educación en valores, ideología y religión en el sistema público de enseñanza», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, octubre de 2006, pendiente de publicación por el mismo Centro. Asimismo, cfr. J. LE GAL, *Los derechos del niño en la escuela. Una educación para la ciudadanía*, tr. F. Massana, Editorial Graó, Barcelona, 2005.

ordenación del sistema educativo⁴³. De lo que allí se nos dice destacamos, en letra cursiva, lo que se refiere a cursos y etapas en que se incluirá alguna de las materias relacionadas con el área de Educación para la ciudadanía. El calendario de aplicación de la nueva regulación del sistema educativo, una vez fijadas las enseñanzas mínimas del ciclo o de la etapa (antes del 31 de diciembre de 2006), se escalona, en cursos académicos, por etapas y sus respectivos cursos. Para el *Curso 2007-2008* se prevé la implantación de los siguientes ciclos y cursos de las diferentes etapas educativas: 2º Ciclo de Educación Infantil; 1º y 2º de Primaria, y *1º y 3º de Secundaria Obligatoria*⁴⁴. Para el *Curso 2008-2009* se implantarán: 1º Ciclo de Infantil; 3º y 4º de Primaria; *2º y 4º de Secundaria Obligatoria* y *1º de Bachillerato*⁴⁵. Para el *Curso 2009-2010*: *5º y 6º de Primaria*⁴⁶ y *2º de Bachillerato*⁴⁷.

Asimismo, la regulación de la formación del profesorado, en el sistema educativo, estaba prevista para antes de que concluyese el 2006, pero no se ha producido por el momento⁴⁸. En consecuencia, nuestra información será, en este punto, fraccionaria e incompleta y se atenderá a las disposiciones generales. Según éstas, «la educación primaria será impartida por maestros, que tendrán competencia en todas las áreas de este nivel...» (art. 93.2)⁴⁹. Para la Secundaria Obligatoria se dispone, en el art. 26.3, que: «las Administraciones educativas establecerán las condiciones que permitan que, en los primeros cursos de la etapa, los profesores con la debida cualificación impartan más de una materia al mismo grupo de alumnos».

Aparte este dato, tanto para Educación Secundaria Obligatoria como para el Bachillerato, apenas si podemos decir que, los profesores, serán licenciados o titulados con los

⁴³ «El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de esta Ley, que tendrá un ámbito temporal de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la misma. En dicho calendario se establecerá la implantación de los currículos de las enseñanzas correspondientes». (Disposición adicional primera).

⁴⁴ En uno de los tres primeros cursos de la Secundaria Obligatoria se incluirá una de las materias de Educación para la ciudadanía.

⁴⁵ En el 2º curso de Secundaria Obligatoria puede incluirse una materia de Educación para la ciudadanía. En el 1º de Bachillerato cabe la posibilidad de incluir la «Filosofía y ciudadanía».

⁴⁶ Donde se incluirá la Educación para la ciudadanía y derechos humanos.

⁴⁷ En el que cabe la posibilidad de incluir la «Filosofía y ciudadanía».

⁴⁸ Es decir, hasta febrero de 2007 en que se cierra este trabajo.

⁴⁹ Continúa el párrafo: «La enseñanza de la música, de la educación física, de los idiomas extranjeros o de aquellas otras enseñanzas que determine el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, serán impartidas por maestros con la especialización o cualificación correspondiente» (art. 93.2).

cursos pedagógicos correspondientes⁵⁰ y que, por contraste con los niveles o cursos anteriores, estarán especializados por materias.

Si se atiende a la denominación de la asignatura —recordemos que en Bachillerato es de *Filosofía y ciudadanía*— y a que, en buena medida, es prolongación de la de *Ética* que se impartía —en 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria— principalmente por los profesores de Filosofía⁵¹, la enseñanza vendría atribuida a los profesores de Filosofía. Algo parecido cabe decir del profesorado de la alternativa a la enseñanza de Religión, «Sociedad, Cultura y Religión», en los cursos de 3º y 4º de la Educación Secundaria Obligatoria y el 1º de Bachillerato⁵². Particularmente, en el III bloque de la materia, correspondiente a Bachillerato, cuando se reflexionaba sobre el impacto de la religión y la tolerancia en la sociedad, las normas de desarrollo otorgaban la preferencia a los profesores de Filosofía⁵³.

Sin embargo, no faltan propuestas para que se cree una nueva especialidad del profesorado con pruebas de selección propias. Esto último, en cuanto que pueda reforzar la

⁵⁰ Artículo 94 (Profesorado de educación secundaria obligatoria y de bachillerato): «Para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato será necesario tener el título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la presente Ley, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas». Asimismo, cfr. art. 100.

⁵¹ El Real Decreto 894/1995, de 2 de junio, que reforma parcialmente el 1007/1991, de 14 de junio (sobre Enseñanzas Mínimas de Educación Secundaria Obligatoria), recoge, en el punto 5 del artículo único, la posibilidad de organizar un bloque de contenidos sobre «La vida moral y la reflexión ética, en el cuarto curso de la etapa, como materia específica con la denominación de “Ética”». Esta materia será impartida por los profesores de Filosofía, según la Disposición Adicional 5ª del Real Decreto 1701/1991, de 29 de noviembre.

⁵² Cfr. la Orden de 3 de agosto de 1995, sobre actividades de estudio alternativas a la enseñanza de religión, establecidas por el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, establecía en su art. 6. 2 que «las actividades de estudio a que se refiere el artículo 2.3 de la presente Orden [es decir, las previstas para los cursos 3º y 4º de Secundaria Obligatoria, y en el 1º de Bachillerato] se encomendarán preferentemente, en ausencia de Profesores de secundaria que dentro de su disponibilidad horaria deseen dirigir las de forma voluntaria, a los Profesores de secundaria de las especialidades de Filosofía, Geografía e Historia, Lengua Castellana y Literatura, lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Latín, Griego, y de idiomas modernos. La Dirección General de Renovación Pedagógica podrá establecer prioridades entre el profesorado de las especialidades citadas en función de las características de las actividades en los diferentes cursos de Educación Secundaria».

⁵³ La Resolución de 16 de agosto de 1995, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se desarrolla lo previsto en la Orden de 3 de agosto de 1995 sobre actividades de estudio alternativas a la enseñanza de religión, en lo relativo a las actividades de Sociedad, Cultura y Religión, durante los cursos 3º y 4º de Educación Secundaria Obligatoria y 1º de Bachillerato, en su apartado 6, estatuye que: «la dirección y coordinación de las actividades “Sociedad, Cultura y Religión” I y II se encomendarán preferentemente [...] a Profesores de las especialidades de Geografía e Historia, Lengua Castellana y Literatura, Latín, Griego e Idiomas Modernos. La dirección y coordinación de las actividades «Sociedad, Cultura y Religión III [1º de Bachillerato] se encomendará preferentemente a los profesores de la especialidad de Filosofía».

impronta ideológica del personal seleccionado, nos parece, encierra un mayor riesgo de vulneración de la libertad religiosa y de conciencia de los alumnos⁵⁴.

2.3. *La Educación para la Ciudadanía en el currículum de Educación Infantil y Primaria.*

Dentro del sistema educativo «la definición y la organización del currículum constituye uno de los elementos centrales» (Preámbulo). Ya, en el art. 1, entre los *principios y fines de la educación*, se menciona: «la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan [...] la ciudadanía democrática...» (apartado c). Y, entre los fines a los que se orienta el sistema educativo español, el art. 2 no olvida: «la preparación para el ejercicio de la ciudadanía» (apartado K).

En *Educación Infantil* (a pesar de la imprecisión legal) se pueden conectar los nuevos contenidos formativos con el objetivo «relacionarse con los demás, adquirir progresivamente pautas elementales de convivencia y relación social, así como ejercitarse en la solución pacífica de conflictos» (art. 13.g). Si bien no se da una plasmación concreta de este objetivo en las materias recogidas en el Decreto de contenidos mínimos del segundo ciclo de la etapa⁵⁵. Efectivamente en éste se enumeran las siguientes áreas: conocimiento de sí mismo y autonomía personal; conocimiento del entorno, y lenguajes: comunicación y representación (art. 6 del Real Decreto). Será el Anexo de la norma el que fije, más en detalle, los objetivos contenidos y criterios de evaluación de dichas áreas.

En *Educación Primaria* se enuncia, como primer objetivo, «conocer y apreciar los valores y las normas de convivencia, aprender a obrar de acuerdo con ellas, prepararse para el ejercicio activo de la ciudadanía y respetar los derechos humanos, así como el pluralismo propio de una sociedad democrática» (art. 17.a de la Ley Orgánica 2/2006). Con él está conectada la *educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, que se incluirá en uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa (de 10-11 años), y prestará especial atención a la igualdad entre hombre y mujer (art. 18.3 de la Ley Orgánica 2/2006).

En el Real Decreto 1513/2006, por el que se establecen las Enseñanzas Mínimas de la Educación Primaria, se emplea por vez primera, en materia de enseñanzas mínimas, el concepto, acuñado por la Ley Orgánica, de *competencias básicas* que son «aquellos

⁵⁴ Recordemos que los centros públicos deben desarrollar sus actividades con sujeción a los principios constitucionales y garantía de neutralidad ideológica (art. 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985). Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, F.J. 9º.

⁵⁵ El sentido de que el Gobierno fije los contenidos mínimos es «asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes» (art. 6.2 de la Ley Orgánica 2/2006).

aprendizajes que se consideran imprescindibles» (Preámbulo). El articulado reproduce, con ligeros cambios de redacción, el contenido de la ley tanto por lo que respecta a los objetivos de la etapa (art. 3), como por lo que se refiere a las áreas de conocimiento (art. 4.2)⁵⁶. Pero además, se da el paso significativo de acotar ya, en el Anexo I, las competencias básicas, entre las que se cuenta «la competencia social y ciudadana».

Además, en el Anexo II, se establecen los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de cada una de las diferentes áreas y el modo en que deben contribuir al desarrollo de las competencias básicas⁵⁸. Respecto a él, el Consejo de Estado propuso la incorporación de «el aprendizaje de la diferencia entre los conceptos de desigualdad y discriminación»⁵⁹. Sugerencia que afectaría principalmente a lo dispuesto en el Real Decreto 1631/2006 que estableció las Enseñanzas Mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, a la hora de afrontar los contenidos de la Educación ético-cívica, de cuarto curso, y su primer y sexto bloque (Anexo II).

Por último, el Anexo III, fija el horario de las diferentes áreas⁶². *Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional*. En Educación Secundaria Obligatoria, como siempre en relación con los objetivos (art. 23.a de la Ley Orgánica 2/2006), «en uno de los tres primeros cursos [de 12 a 14 años] todos los alumnos cursarán la materia educación para la ciudadanía y los derechos humanos en la que se prestará especial atención a la igualdad entre los hombres y mujeres» (art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2006). Además, en el cuarto curso aparece, para todos los alumnos, la materia de «educación ético-cívica»⁶³.

⁵⁶ El Dictamen del Consejo de Estado 2234/2006, aprobado el 23 de noviembre, entiende que «este precepto debe interpretarse conjuntamente con la disposición adicional primera de la norma [...], relativa a las enseñanzas de religión».

⁵⁷ Dentro del Real Decreto correspondiente, cfr. Anexo III, cuando se expone el Cuarto curso, Educación ético-cívica. Contenidos: Bloque 4, y los Criterios de Evaluación 8.

⁵⁸ Los artículos 9, 12 y 15 versan sobre la evaluación.

⁵⁹ Cfr. Dictamen del Consejo de Estado 2234/2006.

⁶⁰ Y añade: «Desde esta perspectiva, el examen de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación establecidos en el Anexo II del Real Decreto sometido a consulta arroja un resultado favorable en términos generales» (Dictamen del Consejo de Estado 2234/2006, aprobado el 23 de noviembre). Asimismo, entiende que el proyecto se ajusta a la Recomendación (2002)12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 16 de octubre de 2002, en el que recomienda a los Estados miembros hacer de la ciudadanía democrática un objetivo prioritario de su política educativa y se establecen los objetivos y contenidos de esta área. «Pero sería deseable que se citara expresamente en sus anexos» (*ibidem*).

⁶¹ Asimismo, cfr. Dictamen del Consejo de Estado 2521/2006, comentario final al Anexo II.

⁶² «El horario asignado a las áreas debe entenderse como el tiempo necesario para el trabajo en cada una de ellas, sin menoscabo del carácter global e integrador de la etapa» (art. 8.2).

⁶³ Art. 25.1 de la Ley Orgánica 272006. Añade el párrafo 4º de este artículo que, «en la materia de educación ético-cívica se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres».

El Real Decreto 1631/2006 estableció las Enseñanzas Mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. En él, aparte de reiterar, en el artículo 3, los objetivos marcados para la etapa por la ley, organiza sus tres primeros cursos (art. 4). Entre las materias se cita la Educación para la ciudadanía y los derechos humanos, de la que, en el párrafo tercero, se dice: «en uno de los tres primeros cursos todos los alumnos cursarán la materia de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos, en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres». Lo propio hace el art. 5 con el cuarto curso y la materia, en él incluida, de «Educación ético-cívica».

Además de a los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, la norma reglamentaria alude a los *programas de cualificación profesional inicial*⁶⁴. Y, al abordarlos, dispone que en: «el ámbito social incluirá los [aspectos básicos] referidos a las materias de Ciencias sociales, geografía e historia, Educación para la Ciudadanía...» (art. 14.8).

El articulado se completa, como en la Educación Primaria, por tres Anexos. El Anexo I fijan ocho *competencias básicas de la etapa*, según se dice, «en el marco de la propuesta realizada por la Unión Europea». A nosotros nos interesa destacar la competencia social y ciudadana y las habilidades en que se descompone. En el Anexo II se centra en los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de las áreas. Allí se establecen unos elementos comunes — con la especial referencia a la no discriminación por razón de sexo— y una distinción entre la asignatura, prevista para uno de los tres primeros cursos, Educación para la ciudadanía y derechos humanos, que se divide en bloques y la asignatura, prevista para cuarto curso, Educación ético-cívica, y sus correspondientes bloques. A instancias del Consejo de Estado se incorporó, en el Bloque 4º, la alusión al Estado de Derecho y su funcionamiento⁶⁵. El Anexo III fija, como mínimo 35 horas para Educación para la ciudadanía y los derechos humanos, es decir, una hora semanal. Lo mismo que para la asignatura de cuarto, Educación ético-cívica.

⁶⁴ Están previstos en el art. 30 de la ley. De ellos dice el Preámbulo lo siguiente: «con el fin de evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y cualificación posterior y facilitar el acceso a la vida laboral, se establecen programas de cualificación profesional inicial destinados a alumnos mayores de dieciséis años que no hayan obtenido el título de Graduado en educación secundaria obligatoria».

⁶⁵ Cfr. Dictamen 2521/2006.

En el *Bachillerato*, en consonancia con los objetivos de la etapa (art. 33.a de la Ley Orgánica 2/2006)⁶⁶, se establece, como materia común, «Filosofía y ciudadanía» (art. 34.6 de la ley). Pero no podemos entrar en detalles al faltarnos las enseñanzas mínimas de este nivel.

En la *Formación profesional* el ejercicio de la ciudadanía democrática también se contempla en sus objetivos y fines⁶⁷. Otro tanto hay que decir de las enseñanzas deportivas (art. 63.1 de la ley) y la educación de adultos⁶⁸.

III. *LOS CRITERIOS INSPIRADORES DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA.*

3.1. *El trasfondo ideológico de la nueva disciplina.*

Son muchas las cuestiones que suscita la asignatura o área de Educación para la ciudadanía. Los interrogantes irían desde los detalles —cómo se ha concretado y regulado—, reflexionando sobre alguno de los elementos —o notas— que la componen, por ejemplo, su obligatoriedad, hasta aspectos globales. A su vez, las cuestiones más abarcales podrían ser adjetivas, referidas a la coyuntura que rodea la aparición de esta materia —conveniencia u oportunidad—, o sustantivas y de fondo, como es el examen de su legalidad. Éste último es el asunto principal para el Derecho Eclesiástico del Estado. Pero la respuesta cabal sobre la legalidad de implantación de la nueva área o asignatura requiere comenzar por preguntarse qué es lo que encierra o cuál es su espíritu. Nuestros comentarios, condicionados por lo incompleto de la información y lo próximo de los acontecimientos, reclaman y aun necesitan de un análisis ulterior más profundo.

Para fijar el sentido que adquiere, dentro de la reforma educativa, la Educación para la ciudadanía hay que remontarse a sus orígenes. La configuración e implantación de la Educación para la ciudadanía debe mucho a *Peces Barba* y su entorno: Ministra del ramo, en su momento, M^a Jesús Sansegundo, Universidad Carlos III de Madrid, Fundación CIVES, presidida por

⁶⁶ «Ejercer la ciudadanía democrática, desde una perspectiva global, y adquirir una conciencia cívica responsable, inspirada por los valores de la Constitución española así como por los derechos humanos, que fomenten la corresponsabilidad en la construcción de una sociedad justa y equitativa».

⁶⁷ El Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo, cuando fija los principios a los que se ajustarán los títulos de formación profesional, dispone que se incorporen junto a las áreas prioritarias específicas «otras competencias de carácter personal y social, que contribuyan al desarrollo y al ejercicio de la ciudadanía democrática [...]. Se incorporarán en módulos profesionales independientes o transversalmente en otros módulos profesionales en función de la familia profesional o el ciclo formativo de que se trate».

⁶⁸ Cfr. art. 66.3.d y g de la Ley Orgánica 2/2006 y los artículos correspondientes del Real Decreto 1631/2006.

Victorino Mayoral, etc. Dato que tuvimos ocasión de comprobar anteriormente⁶⁹. Esta circunstancia, conjugada con las iniciativas emprendidas por el Ministerio para articular la Educación para la ciudadanía en el currículum, sin la participación de sectores directamente implicados en la educación, como los padres y las entidades religiosas, proyectan una carga ideológica sobre la materia⁷⁰.

El Manifiesto del Partido Socialista Obrero Español con motivo del XXVIII aniversario de la Constitución (diciembre de 2006), «Constitución, laicidad y educación para la ciudadanía»⁷¹, confirma aquella sospecha. La idea que subyace a la Educación para la ciudadanía es la del *republicanismo*, es decir, de la laicidad francesa en su acepción de *ideología de la secularidad o emancipación a ultranza*. Tomo una cita, que juzgo significativa, de un artículo de Peces-Barba sobre el ideario de la enseñanza pública⁷². En él se defiende un ideario para la enseñanza pública, en cuanto que transmite «la ética pública democrática», contrapuesto al de la enseñanza privada. «Me temo —afirma el profesor— que los idearios de los centros privados no tengan esa visión total de la ciudadanía, de bien común y de interés general, sino más bien favorezcan la fragmentación y la mentalidad de sociedad privada». «La formación de catecismo con creyentes que parten de una fe o que aceptan los dogmas de una Iglesia o de una corriente filosófica puede proporcionar profesionales competentes, pero no son buena base para la preparación de ciudadanos inteligentes y libres».

Es la misma tesis del mencionado manifiesto del Partido Socialista, pues, en él se afirma que los «fundamentalismos monoteístas o religiosos»⁷³ siembran fronteras entre los ciudadanos. La laicidad es el espacio de Integración». El sentido *fuerte* que se atribuye al término se deduce de algún otro pasaje: «el cultivo del derecho de libertad de conciencia y la autonomía moral, ideológica o religiosa de los individuos, debe conciliarse con la potenciación del *mínimo común ético constitucionalmente consagrado* integrado por el conjunto de valores que constituyen las señas de identidad del Estado Social y Democrático de Derecho». En definitiva, la laicidad no

⁶⁹ Cfr. J.M^a MARTÍ SÁNCHEZ, «La “educación para la ciudadanía” en el sistema de la Ley Orgánica de Educación (una reflexión desde la libertad religiosa)».

⁷⁰ El 28 de febrero de 2006 el Ministerio de Educación recibió a quince organizaciones sociales y educativas con propuestas sobre los contenidos para que empezasen a discutir un documento de trabajo, que les presentó, con directrices genéricas sobre el diseño. La idea era la de que a finales de abril existiese un primer borrador.

⁷¹ Cfr. la página web del Partido Socialista Obrero Español.

⁷² G. PECES-BARBA, «La enseñanza pública tiene un ideario», en *El País*, 29 de septiembre de 2004.

⁷³ «En contraste con Norteamérica, en Europa empieza a ser normal calificar de fanática, integrista o fundamentalista cualquier actitud que postule el reconocimiento público de la religión, la invoque o la tenga públicamente en cuenta; incluso en el plano privado» (D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, Unión Editorial, Madrid, 2004, p. 163).

es un instrumento para la libertad social y personal, es un objetivo en cuya consecución los poderes públicos tienen que ser militantes. «En una sociedad cada vez más plural en la que se hallan en circulación pluralidad de códigos éticos [...] uno de los desafíos más importantes que se plantean a los poderes públicos [...] es contribuir a la formación de “conciencias libres, activas y comprometidas” con el “mínimo común ético constitucional”». Éste es el significado — formar conciencias— que otorga el manifiesto a la inclusión, en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, de la asignatura Educación para la Ciudadanía, reducto, según se dice, del «ideario educativo constitucional».

Incidentalmente, habría que puntualizar la pretensión de atribuir un contenido definido y cerrado a la Constitución, cuando afirma que. «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (art. 27.2). Sin discutir su importancia, como límite e incluso inspiración del proceso educativo (labor docente, libros de texto, actividades complementarias a las curriculares, etc.)⁷⁴. La interpretación sistemática del texto, que lo sitúa en paralelo al principio superior del Ordenamiento de libertad y pluralismo político (art. 1) y a la libertad de enseñanza (art. 27.1), y su génesis, conectada con documentos internacionales, le otorgan un significado muy amplio, en función de las diversas ideologías o cosmovisiones a las que se da cabida⁷⁵. «en realidad hay que decir que esta “limitación” planteada por los instrumentos internacionales de derechos humanos más bien refuerza la importancia de la libertad en el contexto de la educación»⁷⁶.

Se ha afirmado, con carácter general, algo que también puede servirnos ahora, para entender que, al contrario de lo que sucedía en comunidades pequeñas donde existía una gran cohesión social, hoy la libertad social va de la mano de la pluralidad cultural. «Le lien social n’implique plus l’unanimité. Il consiste désormais en un *consensus sur les règles de la vie commune* et non plus en un *consensus sur les idées et le savoirs*»⁷⁷.

⁷⁴ Cfr. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 50-51.

⁷⁵ Cfr. J:Ma MARTÍ, «Enseñanza de religión en España tras la L.O.G.S.E.», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XI, 1995, p. 543 nota 29. Asimismo, cfr. J. FERRER ORTIZ, «Los derechos educativos de los padres en una sociedad plural», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, en Iustel.com, 10, enero 2006, pp. 17-18.

⁷⁶ A. FERNÁNDEZ, «La educación como derecho cultural», en *Persona y Derecho*, 50*, 2004, p. 271.

⁷⁷ P. NEMO, «Le pluralisme scolaire», en *Persona y Derecho*, 50*, 2004, p. 507. Las sociedades occidentales «ne peuvent être unanimes sur des idées, des jugements de valeur, des conceptions du monde, des projets, des genres ou des styles de vie, et n’exigent plus de l’être. Un "consensus sur les

Como veremos a continuación, ésta es la clave del avance de nuestras sociedades⁷⁸.

3.2. *El republicanismo subyacente a la Educación para la ciudadanía.*

Adivinamos, en la fundamentación de la Educación para la ciudadanía, una constante de las *ideologías* nacidas de la Ilustración: atacar o postergar lo privado, vinculado con el particularismo —hoy se hablaría de *comunitarismo*—, en pro de lo racional (cientificista), universal y público⁷⁹. Es decir, propenso al sacrificio del hombre real en aras de una abstracción de hombre⁸⁰. Así, solamente los *valores* catalogados como generales tendrán curso en la sociedad. De hecho, es el poder político quien fija los valores que alcanzan la categoría de *públicos* al presentarlos como necesarios para la paz y el progreso. El Estado del bienestar, como un *deus artificialis* capaz de crear, tiene en su horizonte, la construcción —no la defensa— de un estado de paz inalterable configurando directamente el *éthos*⁸¹. Para este propósito, no vale ni la religión —positiva— ni la tradición; se debe aspirar al *cosmopolitismo* y no al patriotismo. Francia, en este esquema, guiada por una razón divinizada, representa la aspiración de toda la humanidad y, en esta medida, se justifica el chauvinismo. En Francia se inspira y arraiga la *ideología republicana*, particularmente en su III República de 1870, cuyos valores *laicos*, legitimadores, sostienen al Estado democrático como marco formal y le asignan su cometido⁸².

El republicanismo, movido por la pretensión de monopolizar lo común —a lo que otorga la categoría de público— identificándolo con lo nacional, presenta sus conclusiones con un carácter *revolucionario*, con fuerza para imponerse en todos los ámbitos. Ésta fue la tónica del

moyens" a remplacé le "consensus sur les fins", les seules "fins" qui soient communes étant de faire régner l'ordre public, c'est-à-dire la paix, la liberté et la justice» (*ibidem*, p. 510).

⁷⁸ En general, P. NEMO, «Le pluralisme scolaire», pp. 509-511.

⁷⁹ Vemos esta pretensión, encubierta en el término *laicidad*, en M. BARBIER, *La laïcité*, L'Harmattan, Paris, 1995, pp. 11-14. Asimismo, cfr. el comentario de G. HAARSCHER, *La laïcité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, pp. 62 y ss., y, referido a la Ley Orgánica de Educación, A.D. MORATALLA, «Las fuentes morales de la ciudadanía activa...», pp. 180-182

⁸⁰ Cfr. El profesor Negro conecta la tradición griega, centrada en el *logos*, con el paroxismo del racionalismo, desde la época de las Luces, y éste con el pensamiento ideológico, «para el que las ideas crean la realidad» (D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, p. 204). En consecuencia, se elabora, a partir de Rousseau, «un individualismo abstracto, utópico, basado en el pesimismo y la desconfianza que destila el contractualismo» (*ibidem*, p. 316). Esta construcción conduce a que, al individuo, se le reconozcan derechos sin contrapartidas, según el *emotivismo*, supeditados a su capricho.

⁸¹ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, pp. 254-255.

⁸² Cfr. G. COQ, *Démocratie, religion, éducation*, Mame, Paris, 1993, p. 78, y D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, p. 243.

Estado-Nación salido de la Revolución francesa⁸³. La lógica de la Nación *soberana*, como abstracción que abarca a toda la sociedad, que se organiza en Estado —a través de un *pactum subjectionis*—, dota a éste de una *potestas* ilimitada y de una vocación totalitaria⁸⁴. De este modo, se configura un *sistema político en el que no se parte* de la conciencia individual —de la persona—, libremente expresada, o de la tradición, manifestación del ser de un pueblo, sino *del ejercicio de un poder*, ideológicamente inspirado, que arrincona cualquier concepción alternativa, incluida la religiosa⁸⁵. Con ésta, y con el Cristianismo en concreto, por su vocación universal, la nueva organización se muestra especialmente beligerante⁸⁶. El Estado, así concebido, pugna —más o menos subrepticamente— por el hombre *nuevo*⁸⁷. Y, para designarlo, crea una categoría nueva: el *ciudadano*⁸⁸. En este esquema, el ciudadano «es el ideal del hombre nuevo absolutamente independiente de todo lazo salvo el de la ciudad»⁸⁹.

Son varios los ejemplos de esta ideología que se nos presentan en la actualidad. Situándonos en Francia, podemos citar los Informes *Debré* y *Stasi*. Éste último inspirador de la Ley de 15 de marzo de 2004, contra el uso de los signos religiosos en las escuelas y liceos⁹⁰. También advertimos la impronta «republicana» en la Ley francesa n. 2006-911, relativa a la Inmigración y la Integración. Ésta obliga, a quien tiene intención de permanecer en Francia, a suscribir un contrato de acogida e integración, el cual contendrá, entre otros, el compromiso de seguir una formación cívica. «La formation civique comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité» (art. 5). Estas iniciativas transparentan el afán de suplantar el protagonismo de la sociedad civil, en la búsqueda del sentido y ordenación de la vida, para atribuírselo al Estado, en su papel de responsable de la comunidad⁹¹.

⁸³ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, p. 160-161.

⁸⁴ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, pp. 74-79.

⁸⁵ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, pp. 128-131, 158-161, y 65 y ss., donde aborda el tema del *positivismo jurídico*. Asimismo, cfr. «Introducción. La oportunidad educativa de una mínima moral común», en AA. VV., *Ciudadanía, religión y educación moral...*, pp. 6-9.

⁸⁶ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, 26-33; 38 y ss., y 157 y ss.

⁸⁷ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, pp. 231-233.

⁸⁸ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, pp. 38; 282-283; 316-317 y 322, y C. LANGLOIS, «La Révolution française: un processus de laïcisation?», en *Genèse et enjeux de la laïcité. Christianisme et laïcité*, H. Bost, ed., Labor et Fides, Genève, 1990, p. 76.

⁸⁹ D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, p. 282.

⁹⁰ Sobre el Informe *Stasi*, cfr. *Multiculturalidad y laicidad. A propósito del informe Stasi*, Lasagabaster Herrarte, ed., Lete, Pamplona, 2004. Más brevemente, cfr. A.D. MORATALLA, «Las fuentes morales de la ciudadanía activa...», pp. 187-193, y L. PRIETO SANCHÍS, «La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad».

⁹¹ Cfr. J.M^a MARTÍ SÁNCHEZ, «Vertiente religiosa del orden público y la integración social (una reflexión a partir de la inmigración)», en *Parlamento y Constitución*, 9, 2005, pp. 81-82, y 94-96.

3.3. *La penetración de la Educación para la ciudadanía en la conciencia del alumno.*

Descendiendo a la descripción del área de Educación para la ciudadanía, tal y como figura en la ley española, observamos que en ella *no se distinguen los principios morales y los cívicos que vertebran la convivencia*⁹². De tal modo que uno de los objetivos, para Secundaria Obligatoria, es el de «conocer, asumir y valorar positivamente los derechos y obligaciones que se derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Constitución Española, identificando los valores que los fundamentan, aceptándolos como criterios para valorar éticamente las conductas personales y colectivas y las realidades sociales» (n. 4)⁹³. Con ello se alimenta el exceso antes denunciado: imponer y absolutizar los principios cívicos como criterios globales de actuación. Asimismo, al describir la competencia «Social y ciudadana» de Educación Primaria se afirma taxativamente: «La dimensión ética de la competencia social y ciudadana entraña [...] crear progresivamente un sistema de valores propio y comportarse en coherencia con ellos al afrontar una decisión o un conflicto. Ello supone entender que no toda posición es ética si no está basada en el respeto a principios o valores universales como los que encierra la Declaración de los Derechos Humanos»⁹⁴.

Efectivamente, el ejercicio de la *ciudadanía activa e integradora* parte, como referente indiscutible, de los valores en que se asientan los estados y sociedades democráticas y así se sintetiza su significado en: «construir, *aceptar*⁹⁵ [la cursiva es nuestra] y practicar las normas de convivencia acordes con los valores democráticos...»⁹⁶. Y, en un párrafo más abajo, se emplea otra perífrasis para decir lo mismo: «esta competencia supone comprender la realidad social en que se vive, afrontar la convivencia y los conflictos empleando el *juicio ético basado en los valores y prácticas democráticas*⁹⁷». En el Anexo II de Primaria, cuando se presenta la nueva área, se trasluce el mismo enfoque adoctrinador «el aprendizaje de esta área va más allá de la adquisición de conocimientos, para centrarse en las prácticas escolares [...] que facilitan la

⁹² Prueba de ello es el Anexo II del Real Decreto 1513/2006 que recoge, en el segundo bloque de los contenidos: «Aplicación de los valores cívicos en situaciones de convivencia y conflicto en el entorno inmediato (familia, centro escolar, amistades, localidades)». En el Anexo II del Real Decreto 1631/2006, en los primeros párrafos, se menciona la profundización «en los principios de ética personal y social», pero de los primeros —que habría que sospechar se tratan de equiparar a los segundos— no se habla expresamente ni, lo que es peor, se tienen en cuenta para contener el perímetro de la nueva materia.

⁹³ Anexo II del Real Decreto 1631/2006. También, cfr. el objetivo 8º.

⁹⁴ Anexo I del Real Decreto 1513/2006.

⁹⁵ En el Anexo II se menciona, como criterio de evaluación, «aceptar y practicar las normas de convivencia». Parece, por lo que luego decimos, que lo primero sobra.

⁹⁶ Anexo I del Real Decreto 1513/2006.

⁹⁷ El subrayado es nuestro.

asimilación de valores en los que se fundamenta la sociedad democrática». Aunque, en ocasiones, se busque de propósito la indeterminación o ambigüedad. Un ejemplo se nos facilita, un poco más abajo, con el verbo *trabajar*: «se puede trabajar el respeto crítico por las costumbres y modos de vida distintos al propio». que abre un amplio margen de actuación en el aula —desde la propuesta, el estímulo a la insistencia e imposición—. Sin embargo, persiste, en la redacción del anexo, la intencionalidad formativa: «el área pretende [...] para la construcción de proyectos personales de vida»⁹⁸. Recordemos, para no caer en la prolijidad con más citas, que la carga moral de los contenidos afecta a niños de 10-11 años, en plena preadolescencia.

Los *criterios de evaluación* guardan relación con lo visto. En consecuencia, tratan de valorar si el alumno «manifiesta en sus comportamientos cotidianos un conocimiento de sus características propias y si ejerce una autorregulación de sus emociones y sentimientos. [...] Comprobar [...] si acepta las diferencias interpersonales» (n. 1), o, incluso la opinión de los menores respecto a situaciones presentadas como de discriminación: «si rechaza las consecuencias de las mismas» (n. 5)⁹⁹.

El planteamiento de las competencias, los objetivos, contenidos y criterios de evaluación es similar, en las materias de *Secundaria Obligatoria*. Se repiten algunas de las expresiones ya comentadas. Además, se habla, dentro de la competencia «Social y ciudadana», de comprometerse en la mejora social, o de que están integradas habilidades que permiten «elegir cómo comportarse en determinadas circunstancias»¹⁰⁰, y ello implica que se utiliza «el juicio moral [se supone basado en los valores del sistema] para elegir y tomar decisiones»¹⁰¹. Incluso se dice que esta dimensión entraña: «crear progresivamente un sistema de valores propio y comportarse en coherencia con ellos al afrontar una decisión o un conflicto»¹⁰², cuando precisamente *la coherencia* es un elemento que, por depender de las convicciones personales, entra dentro de la libertad de conciencia cuya indagación es reprobable¹⁰³, y así lo recuerda el art. 16.2 de la Constitución.

⁹⁸ Anexo II, Contribución del área al desarrollo de las competencias básicas, *ab initio*.

⁹⁹ Obsérvese que el matiz es importante, pues, no se enjuicia por el profesor si el niño conoce a qué obliga la no discriminación o si él incurre en estas conductas o las favorece. Lo que se valora es su implicación personal —del fuero interno— en referencia a esos preceptos.

¹⁰⁰ Anexo I, pár. 1º, del Real Decreto 1631/2006.

¹⁰¹ Anexo I, pár. 2º del Real Decreto 1631/2006.

¹⁰² Anexo I, pár. 6º del Real Decreto 1631/2006; asimismo se habla de coherencia en el pár. 8º y, en el apartado de «Contribución de la materia a la adquisición de las competencias básicas» (pár. 4º).

¹⁰³ Cfr. J.A SOUTO PAZ, *Derecho Eclesiástico del Estado. El Derecho de la libertad de ideas y creencias*, 3ª ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 107-108.

La incisividad de la Educación para la ciudadanía, en la conciencia del alumno, se refleja en la profusión, a lo largo del Anexo II del Real Decreto 1631/2006, de sintagmas como: «formación de futuros ciudadanos», «educación afectivo emocional», construir «un proyecto de vida propios», «una conciencia moral y cívica», contribuir a reforzar la «identidad personal», «referente ético común», etc. Por último, subrayar que, los *criterios de evaluación* que se exponen en el Anexo II, congruentes con una materia formativa, enjuician los valores morales y las actitudes de los alumnos. Concretamente, para el cuarto curso de la etapa, «se pretende evaluar si se identifican los distintos elementos de la dimensión moral de las personas y del comportamiento humano y de los dilemas morales que se plantean en el mundo actual». En este caso, también la edad de la adolescencia —momento de consolidación de la propia personalidad— cualifica la importancia de esta materia.

Este planteamiento es ilegítimo en cuanto que, por *laicista*¹⁰⁴, es incompatible con la libertad de conciencia (art. 16 de la Constitución¹⁰⁵)—, así como ilusorio. Sería como pretender que, las decisiones de más peso biográfico (contraer matrimonio con persona concreta, número de hijos, enfoque o tipo de actividad profesional, sometimiento a operaciones quirúrgicas de riesgo), las dictase la ley o el funcionario. Además, hay que recordar que el término *democracia* es ambiguo. No significa lo mismo, por ejemplo, en la Grecia clásica, pues, implicaba un privilegio del hombre libre, en el Estado liberal, o en la Constitución de 1982 de la República Popular de China, en cuyo artículo 1, se proclama «Estado socialista de dictadura democrática popular». La democracia se invoca en nuestra sociedad para prestigiar las más diversas cosas¹⁰⁶.

De otra parte, nuestro sistema político no exige que, ni siquiera quienes integran los cuerpos legislativos del Estado, se comprometan con sus valores, instituciones o prácticas. Esto es lo que cabe deducir de las sentencias del Tribunal Constitucional 119/1990, de 21 de junio, y de la 74/1991, de 8 de abril, cuando admitieron como respuesta a la fórmula de acatamiento a la Constitución, para la toma de posesión como diputado de las Cortes, «por imperativo legal,

¹⁰⁴ Entre los últimos estudios sobre el laicismo, cfr. T. GONZÁLEZ VILA, «Aconfesionalidad, laicidad y laicismo. Una clarificación necesaria», en AA. VV., *Ciudadanía, religión y educación moral...*, pp. 49-100.

¹⁰⁵ Y su desarrollo en el art. 2.1 de la Ley Orgánica 771980, de Libertad Religiosa. Cfr. R. PALOMINO LOZANO, «El área de conocimiento “Sociedad, cultura y religión”: Algunos aspectos relacionados con la libertad religiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, en Iustel.com, 10, enero 2006, pp. 20-21.

¹⁰⁶ Cfr. D. NEGRO, *Lo que Europa debe al Cristianismo*, pp. 278-283.

sí prometo»¹⁰⁷. A pesar de que la sentencia del Alto Tribunal 101/1983, de 18 de noviembre, entendía «que los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución» (F.J. 1), no se justifica: «las obligaciones que ya existen no deben ser exigidas, además, en conciencia»¹⁰⁸.

3.4. *Las carencias del republicanismo como marco conceptual de la Educación para la ciudadanía.*

La pretensión de *universalidad*, y más en las sociedades complejas, es tan falsa como la *neutralidad* de la enseñanza, aun pública¹⁰⁹. Estas notas solamente son admisibles como tendencia o «vocación»¹¹⁰.

El término *neutral*, que se prefiere, por su amplitud¹¹¹, a otras expresiones, también utilizadas: aconfesionalidad, etc., se aplica al Estado para expresar que, éste, en el desempeño de sus responsabilidades en la gestión de los asuntos comunes, no debe mermar la *libertad* de las personas que integran la comunidad. Se trata, pues, de «medidas de control del ejercicio del poder»¹¹² hoy más necesarias por cuanto las competencias de los poderes públicos se proyectan a casi todos los ámbitos de la vida social hasta configurar el *Estado de cultura*. Pero la libertad, que surge de la conciencia autónoma, reclama particularmente que se preserve de la arbitrariedad y manipulación el orden de la cultura —donde aquélla se forma y nutre amparada por el derecho a la educación¹¹³. Asimismo, debe garantizarse cierto grado de indemnidad al orden económico, como soporte de la autonomía personal y social, frente al Estado social¹¹⁴.

¹⁰⁷ Cfr. J.M^a GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, 5^a ed., Civitas, Madrid, 2002, pp. 258-262.

¹⁰⁸ J.M^a GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, 2^a ed., Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Madrid, 1991, p. 326.

¹⁰⁹ Cfr. L. PRIETO SANCHÍS, «La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad». Más en general, cfr. *idem*, «Religión y política (A propósito del Estado laico)», en *Persona y Derecho*, 53** (2005), pp. 128-132, y A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «Estado laico y libertad religiosa», en *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, 6, 1978, pp. 73-76.

¹¹⁰ Cfr. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación...*, p. 140. Sobre la postura de los distintos sectores sociales y políticos en torno a la educación, a la que siempre se ve con una impronta filosófica o religiosa —como transmisión de «valores»—, cfr. *ibidem*, pp. 14 y ss.; 58-59, y 60-63.

¹¹¹ Cfr. J. OTADUY, «Neutralidad ideológica del Estado...», p. 3.

¹¹² J. OTADUY, «Neutralidad ideológica del Estado...», p. 3. Asimismo, cfr. R. PALOMINO LOZANO, «El área de conocimiento “Sociedad, cultura y religión”...», p. 21.

¹¹³ La sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981 destacó que, la neutralidad de las instituciones públicas, debía extremarse en el caso de los centros docentes.

¹¹⁴ Cfr. E. CANTERO NÚÑEZ, *Educación y enseñanza: estatismo o libertad*, Speiro, Madrid, 1979, p. 9. Sobre el primer aspecto, sobre todo, cfr. B. GONZÁLEZ MORENO, *Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa*, Civitas, Madrid, 2003.

En realidad, la educación se apoya en un modelo de hombre concreto. Lo determinante es que *las familias puedan elegir* el que entiendan mejor para sus hijos de acuerdo al art. 27.3 de la Constitución, y los poderes públicos han de «atenderlas como corresponde»¹¹⁵. Efectivamente, el sentir de la Constitución es que, «las prestaciones públicas en este terreno tienen su razón de ser en facilitar y promover el más pleno ejercicio de la libertad (art. 9.2)»¹¹⁶. El art. 2.3 de la Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa, así lo prevé, en línea con el principio constitucional de cooperación con las confesiones (art. 16.3 de la Constitución).

Ahora bien, como mal menor, cuando no se puede garantizar la libre elección, desde los poderes públicos se garantiza una educación (pública) que tratará de ser *contenida*¹¹⁷ y *abierta* en sus enfoques, de modo que sea respetado —y no cercenado— el pluralismo moral y religioso de sus usuarios. Es decir, que la neutralidad a la que se refieren tribunales¹¹⁸ y leyes¹¹⁹ ha de entenderse «como garantía y no como obstáculo para el ejercicio de las libertades públicas y, en particular, la religiosa y de enseñanza por todos los ciudadanos en pie de igualdad»¹²⁰. Porque la *neutralidad* de los poderes públicos no es una ideología o concepción de la realidad más¹²¹, es compatible con que, en sus centros, convivan, en régimen de libertad respetuosa, los diversos planteamientos teóricos arraigados en la sociedad¹²². En el horizonte de la neutralidad está el que todos los miembros de una comunidad política puedan integrarse, en situación de igualdad, sin merma de sus derechos ni sacrificio de su ser más íntimo¹²³.

¹¹⁵ J. FERRER ORTIZ, «Responsabilidad ética de la educación», AA. VV., *Libertad, igualdad y pluralismo en educación. Encuentros sobre educación en El Escorial (UCM). Curso organizado por OIDEL Europa*, Comunidad de Madrid. Consejería de Educación, Madrid, 2003, p. 187.

¹¹⁶ T. GONZÁLEZ VILA, «Aconfesionalidad, laicidad y laicismo...», p. 73.

¹¹⁷ Cfr. L. PRIETO SANCHÍS, «La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad», que, sin embargo se inclina por una neutralidad sinónimo de abandono, abstención, silencio o, incluso vacío, que nosotros creemos incompatible con una acción formativa. Cfr. G. COQ, *Démocratie, religion, éducation*, pp. 53 y ss.

¹¹⁸ Cfr. sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, F.J. 9º.

¹¹⁹ Cfr. art. 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación.

¹²⁰ T. GONZÁLEZ VILA, «Aconfesionalidad, laicidad y laicismo...», p. 78.

¹²¹ Cfr. J. FERRER ORTIZ, «Los derechos educativos de los padres en una sociedad plural», p. 14.

¹²² Dice la sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, que la neutralidad «no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 de la Constitución)» (F.J. 9). La misma doctrina la encontramos en el Comentario general del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (20 de julio de 1993), n. 6.

¹²³ Cfr. JORGE OTADUY, «Neutralidad ideológica del Estado en el sistema educativo público», en Conferencia Episcopal Española, Jornada de Estudio sobre «Educación para la ciudadanía». (Madrid, 17 de noviembre de 2006), p. 3, en www.conferenciaepiscopal.es, y J.Mª MARTÍ SÁNCHEZ, «El lugar de lo religioso en Europa. (especial atención a la escuela pública)», en *VI Congreso católicos y vida pública. Europa sé tú misma*, vol. 1, Fundación Universitaria San Pablo-

Establecidas unas ideas preliminares sobre la neutralidad de los poderes públicos, afrontamos la *universalidad*. Muy conectada con la neutralidad —pues la viabilidad de una y otra corren la misma suerte— y con la imperatividad de que, desde los postulados republicanas, se quiere dotar a iniciativas como las de la Educación para la ciudadanía.

Las personas se integran en tradiciones o culturas —más o menos teñidas de religiosidad— y con ellas asumen un conjunto de valores¹²⁴. Desde las propias tradiciones, en las que se está enraizado, es como uno se incorpora a la vida en común, en su país de origen o en otro al que haya emigrado¹²⁵. No existe un ciudadano del mundo¹²⁶, aunque no ha faltado quien presumiese de ello, como Marco Aurelio. Tampoco existe un idioma común o general, sino en el diseño del intelectual (el Esperanto). La comunicación entre personas de distintas naciones parte del conocimiento del idioma extranjero y la voluntad de entenderse entre ellos. Frente al «racionalismo linfático de enciclopedistas y revolucionarios, que encuentran lo absoluto en abstracciones *bon marché*», «la historia es la realidad del hombre. No tiene otra»¹²⁷. Sin embargo, las tradiciones y culturas no son un obstáculo de cara a la concordia y el entendimiento con otros pueblos o personas. Por el contrario, las culturas pueden ser las grandes aliadas para tal empresa, siempre que actúen guiadas por un *espíritu constructivo* (para personas y pueblos) y de *apertura*¹²⁸.

De este modo se ha advertido que el ideal cristiano no responde al cliché del buen creyente que se ha forjado el laicismo: «un ciudadano que puede ser bueno o malo pero que se caracteriza principalmente, por regirse, en su actuación privada y pública, por unos valores que, pudiendo o no ser democráticos, proceden o basan su autoridad en Dios y en la institución que los custodia y propone»¹²⁹ y que despertó los celos de Kelsen¹³⁰. De modo que, «la autoridad

CEU, Madrid, 2005, pp. 913-916 y *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 9, septiembre de 2005, en Iustel.com

¹²⁴ Cfr. JUAN PABLO II, Mensaje para la Jornada Mundial de la paz «Diálogo entre las culturas para una civilización del amor y la paz» de 2001, nn. 5-6, particularmente, en *V Congreso católicos y vida pública ¿Qué cultura?*, vol. 1, Fundación Santa María, Madrid, 2004, p. 499-500.

¹²⁵ Cfr. T. GONZÁLEZ VILA, «Aconfesionalidad, laicidad y laicismo...», pp. 81-82.

¹²⁶ Cfr. J. MARIAS, *España inteligible. Razón histórica de las Españas*, Alianza editorial, Madrid, 2005, p. 69.

¹²⁷ J. ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas*, El País, Madrid, 2002, p. 25.

¹²⁸ Sobre la apertura de la propia cultura como muestra de su vitalidad y fecundidad, cfr. Encíclica «Centesimus annus», 50. En general, cfr. J.M^a MARTÍ SÁNCHEZ, «La conciencia y el pluralismo claves de la educación en la paz. (Una construcción social desde la identidad personal)», Ponencia libre presentada al Congreso Mundial «Educación Infantil para la Paz», Albacete, 20-22 de abril de 2007.

¹²⁹ D. L. IZQUIERDO, «Educación y valores», en *V. Congreso Católicos y Vida Pública. ¿Qué cultura?*, Volumen II, Fundación Santa María, Madrid, 2004, p. 572.

y calidad de esos valores es tal que el creyente, para ser buen creyente, debe imponer esos valores a otros ciudadanos»¹³¹. La verdad es que la dimensión religiosa asume y eleva las condiciones propiamente humanas de toda persona –creyente o no—. «Así, el ideal de buen cristiano es el del hombre que respeta las leyes pero que sabe que ser buena persona va más allá de eso»¹³².

La *educación*, para la prosecución de la concordia, tiene un papel fundamental, «debe transmitir a los sujetos la conciencia de las propias raíces y ofrecerles puntos de referencia que les permitan encontrar su situación personal en el mundo. Al mismo tiempo debe esforzarse por enseñar el respeto a las otras culturas»¹³³. «Es necesario mirar más allá de la experiencia individual inmediata y aceptar las diferencias, descubriendo la riqueza de la historia de los demás y de sus valores»¹³⁴. En este contexto, la educación cívica –bien entendida– adquiere el compromiso de formar personas aptas para contribuir al crecimiento de la comunidad política, a partir de una moral previa que encuadre a la persona en un contexto de solidaridad¹³⁵. Pero esto cae de lleno en la competencia familiar y social. Pues son éstos los centros de socialización de la persona que, en cuanto tal, más allá de su condición de miembro de una comunidad política (ciudadano) se integra en «pluralidad de tradiciones morales, políticas y cívicas que se dan cita en los espacios públicos de la vida democrática»¹³⁶. Es allí donde surgen las tramas de ciudadanía y la urdimbre cívica. De aquel medio vital —se ha hablado de la familia como «primera estructura fundamental en favor de la “ecología humana”»¹³⁷— depende cualquier formación ciudadana respetuosa con el ser de las personas y consistente en sus efectos.

¹³⁰ Cfr. H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1977, pp. 154 y ss. Para su crítica, cfr. pp. J. RATZINGER, *Verdad, valores, poder. Piedras de toque de la sociedad pluralista*, tr. J.L. del Barco, 4ª ed., Ediciones Rial, Madrid 2005, pp. 79-108.

¹³¹ D. L. IZQUIERDO, «Educación y valores», p. 572.

¹³² D. L. IZQUIERDO, «Educación y valores», p. 572. Asimismo, cfr. F. TORRALBA ROSELLÓ, «Religión, “Ciudadanía y derechos humanos”», en ForumLibertas.com Diario Digital, 27 de Septiembre de 2006.

¹³³ JUAN PABLO II, Mensaje para la Jornada Mundial de la paz «Diálogo entre las culturas para una civilización del amor y la paz» de 2001, n. 20.

¹³⁴ JUAN PABLO II, Mensaje para la Jornada Mundial de la paz «Diálogo entre las culturas para una civilización del amor y la paz», n. 20.

¹³⁵ Cfr. I. BRIONES MARTÍNEZ, «Aspectos controvertidos de la nueva ley de educación», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 10, enero 2006, en Iustel.com, pp. 37-39.

¹³⁶ A.D. MORATALLA, «Las fuentes morales de la ciudadanía activa...», p. 175.

¹³⁷ Encíclica «Centesimus annus», 39.

El respeto a este *background* —«su identidad, integridad y dignidad personales»— del alumno se garantiza en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación¹³⁸. La Declaración conciliar «Gravissimum educationis», por su parte, reconoce a «todos los hombres, de cualquier raza, condición y edad, por poseer la dignidad de persona», el «derecho inalienable a una educación que responda al propio fin, al propio carácter, al diferente sexo, y acomodada a la cultura y a las tradiciones patrias, y, al mismo tiempo, abierta a las relaciones fraternas con otros pueblos, para fomentar en la tierra la unidad verdadera y la paz» (n. 1.1).

Son muchos los documentos internacionales —de distinto valor y procedencia— que muestran esta misma sensibilidad, primando, en ocasiones, el respeto a los derechos culturales de las minorías¹³⁹, sin descuidar que la educación «debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales y religiosos»¹⁴⁰. La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías, Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1990) condensa ambas preocupaciones en su artículo 4¹⁴¹. Y, por último con una concepción más amplia, la UNESCO aprobó en 2001 la Declaración sobre la Diversidad Cultural. De ella, porque creemos condensa su espíritu, entresacamos el siguiente párrafo: «En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas. Las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz» (art. 3).

Estos textos tienen su correlación en normas españolas que, en todo caso y cuando regulan derechos fundamentales, deben interpretarse según los compromisos internacionales (art. 10.2 de la Constitución).

¹³⁸ Art. 6 de la Ley Orgánica del Derecho de Educación, en la redacción dada por la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2006.

¹³⁹ Valga por todos el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el art. 30 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), y su desarrollo legal en España.

¹⁴⁰ Art. 5.1 de la Convención de la UNESCO sobre la Lucha contra la Discriminación en la esfera de la Enseñanza (1960). Asimismo, cfr. art. 5.3 de la Declaración sobre Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones (1981), y art. 29.1.d de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

¹⁴¹ «2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres [...]. 4. Los Estados deberán adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deberán tener oportunidades adecuadas de adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto».

IV. ASPECTOS CONCRETOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA «EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA» EN EL CURRÍCULUM Y SU ENJUICIAMIENTO LEGAL.

4.1. *La antropología inmanentista y la ideología de género*¹⁴².

El papel de los poderes públicos, al proponer en los planes de estudio una materia de educación para la ciudadanía, es el de ofrecer unas pautas básicas de comportamiento social y una información del funcionamiento institucional. Ésta era la práctica seguida en el marco de la Ley 14/1970, General de Educación y de Financiamento de la Reforma Educativa, a la que se habían incorporado las categorías constitucionales¹⁴³. Asimismo, responde a esta concepción el Bloque 3 de la Educación para la ciudadanía y los derechos humanos del tercer ciclo de Educación Primaria¹⁴⁴, y el Bloque 4 (las sociedades democráticas del siglo XXI) de la Educación para la ciudadanía y los derechos humanos del primer ciclo de Secundaria Obligatoria.

Una disciplina así concebida, sea impartida en un tipo de centros o en otro, no crea problemas ni a la conciencia personal ni a las confesiones, pues, queda circunscrita en la esfera del comportamiento social en la que establece un mínimo sin pretensiones expansionistas o adoctrinadoras. Concretamente, la Iglesia católica contempla la educación cívica al describir el objeto de una educación integral. Entre otros documentos¹⁴⁵, subrayamos la preocupación del Vaticano II por la preparación civil. A ella se refiere la Declaración «Gravissimum educationis»¹⁴⁶ y urge la Constitución «Gaudium et spes»: «Hay que prestar gran atención a la educación cívica y política que hoy día es particularmente necesaria para el pueblo y, sobre todo, para la

¹⁴² Cfr. J. URCELAY, «Antropología subyacente en el currículo del área de Educación para la ciudadanía», Ponencia presentada en Conferencia Episcopal Española, Jornada de Estudio sobre «Educación para la ciudadanía». (Madrid, 17 de noviembre de 2006), p. 3, pendiente de publicación. El esquema en <http://www.conferenciaepiscopal.es>

¹⁴³ Un ensayo de este tipo en M. MAÑERO MONEDO/D.J. SÁNCHEZ ZURRO/I. GONZÁLEZ GALLEGO, *Ciencias sociales 8º. Educación ética y cívica* (G. CENTENO MACIÁ/C. CORBACHO PÉREZ/M.M. MÚÑOZ MEDINA/T. RAMOS LLANO, *Educación vial*), Ediciones Anaya, Madrid, 1980.

¹⁴⁴ Cfr. Anexo II del Real Decreto 1513/2006.

¹⁴⁵ Afirmaba la Encíclica «Divini illius Magistri» (1929) que: «el Estado puede exigir y, por consiguiente, procurar, que todos los ciudadanos tengan el necesario conocimiento de sus derechos civiles y nacionales y un cierto grado de cultura intelectual, moral y física, cuya medida en la época actual está determinada y exigida realmente por el bien común» (n. 24). Asimismo, cfr. Encíclica *Rappresentanti in terra*.

¹⁴⁶ «Hay que prepararlos [a los jóvenes y a los adolescentes], además, para participar en la vida social, de modo que, bien instruidos con los medios necesarios y oportunos puedan adscribirse activamente a los diversos grupos de la sociedad humana, estén dispuestos al diálogo con los demás y presten su colaboración de buen grado al logro del bien común» (n. 1.2).

juventud, a fin de que todos los ciudadanos puedan cumplir su misión en la comunidad política» (n. 75 *in fine*).

Mas, cuando traspase este umbral, no es más que una nueva versión de la «formación del espíritu nacional»: una *ética oficial* ajena y contraria a nuestra Constitución¹⁴⁷, cuya postura ante «las doctrinas comprensivas, en especial las religiosas, no resulta ideológicamente homogéneo, no responde a ninguno de los modelos que, con ánimo clasificatorio, suele construir la doctrina»¹⁴⁸. Esta práctica, por el contrario, sí se dio en Francia, con la aparición de *catecismos cívicos* durante el periodo revolucionario¹⁴⁹ y el de la III República, que por Ley de 28 de marzo de 1882 había suprimido de la programación escolar todo contenido religioso (art. 1) y lo había reemplazado por «instrucción moral y cívica», algunos de cuyos manuales — escritos por P. Bert, G. Compayré, J. Steeg y D^a Gréville— fueron incluidos en el *Índice de los libros prohibidos* de la Iglesia católica¹⁵⁰. Expresamente, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, descarta que la norma suprema instaure un laicismo similar al de la III República francesa.

La reglamentación del contenido de la Educación de la ciudadanía centra los temores, sobre todo, en el peso concedido a la *ideología de género*¹⁵¹. Sello ideológico con el que la Ley Orgánica 2/2006 quiere impregnar toda acción educativa. La Disposición adicional cuarta (Libros de texto y demás materiales curriculares) es diáfana, pues aunque «la edición y adopción de los libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa», éstos, en todo caso, «deberán reflejar y fomentar el respeto a los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales, así como a los principios y valores recogidos en la presente Ley y en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a los que ha de ajustarse toda la actividad educativa». Más en concreto, existe relación directa entre la citada ley —y lo que, por

¹⁴⁷ Cfr. sentencia Tribunal Constitucional 5/1981, F.J. 9, donde se contraponen «doctrina oficial» a la libertad de cátedra reconocida constitucionalmente.

¹⁴⁸ L. PRIETO SANCHÍS, «La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad».

¹⁴⁹ Por ejemplo, VOLNEY, *Catéchisme du citoyen*.

¹⁵⁰ P. OGNIER, «La laïcité scolaire dans son histoire (1880-1945)», en *Histoire de la laïcité*, Y. Lequin, dtor., CRDP de Franche-Comté, Besançon, 1994, pp. 96-105.

¹⁵¹ Que, aunque se coloque en el contexto de la cuestión femenina, tiene como motivación más profunda la tentativa de la persona humana de «liberarse de sus condicionamientos biológicos». Es decir, la pretensión de que «la naturaleza humana no lleva en sí misma características que se impondrían de manera absoluta» [Carta de la Congregación para la Doctrina de la Fe «La colaboración del hombre y la mujer en la Iglesia y el mundo (30 de mayo de 2004)», 3]. El origen de la ideología de género se retrotrae al *Informe Kinsey* de la década de los años 50. Cfr. Conferencia Episcopal Española, *Directorio de pastoral familiar de la Iglesia en España. LXXI Asamblea Plenaria (21 de noviembre de 2003)*, EDICE, Madrid, 2003, 11-13, pp. 22-24.

ejemplo, se dice en su art. 7 sobre la igualdad— y la Educación para la ciudadanía¹⁵². Descendiendo al currículum específico de Educación Primaria destacamos que, bajo el prisma señalado, aunque no se incluye expresamente entre los contenidos de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos, sí parece que se deja la puerta abierta para su impartición dentro del Bloque 1 (individuos y relaciones interpersonales y sociales)¹⁵³. En los contenidos de la Educación Secundaria Obligatoria¹⁵⁴, el enfoque de *género*, es determinante, e imbuje muy especialmente el Bloque 2 («Relaciones interpersonales y participación»), asociado al primer *criterio de evaluación*, de la Educación para la ciudadanía y los derechos humanos (primer ciclo de Secundaria Obligatoria). Aunque es una concepción que imbuje toda la materia. En cuarto curso de esta etapa —en la materia de Educación ético-civil—, vuelve a ser el Bloque 2, «Identidad y alteridad. Educación afectivo emocional», el más afectado junto al 6 «La igualdad entre hombres y mujeres». También se proyecta este enfoque de la realidad en el Bloque 1 de contenidos comunes.

Concluimos este apartado con la pregunta que formulaba Mantecón Sancho¹⁵⁵ y cuya relación con la Educación para la ciudadanía acabamos de establecer: «¿Les parece que la educación de la afectividad sea competencia propia del Estado? Bueno, pues este es uno de los aspectos que la nueva Ley Orgánica de Educación considera como fin propio de la enseñanza, en general, al igual que el reconocimiento de la diversidad afectivo sexual»¹⁵⁶.

¹⁵² Cfr. G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, «La educación en valores, una asignatura imprescindible», en *El País*, 22 de noviembre de 2004.

El preámbulo dice: «Entre los fines de la educación se resaltan el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades afectivas del alumnado, la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, el reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual, así como la valoración crítica de las desigualdades, que permita superar los comportamientos sexistas. Se asume así en su integridad el contenido de lo expresado en la Ley Orgánica 1/2004».

¹⁵³ La Ministra de Educación, Cabrera Calvo-Sotelo, con ocasión del Seminario sobre «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos» (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, noviembre de 2006), que en clase de esta asignatura se hablará de educación sexual y del conocimiento del propio cuerpo, precisando al respecto que «dentro de la autonomía personal, el conocimiento del propio cuerpo es absolutamente decisivo, y la educación sexual creo que debe formar parte de la educación de los ciudadanos» (en *Comunidad escolar*, XXIV, n. 794, 27 de septiembre de 2006).

¹⁵⁴ Anexo II (materias de Educación Secundaria Obligatoria) del Real Decreto 1631/2006.

¹⁵⁵ «El derecho de los padres a la educación de sus hijos según sus convicciones», en Conferencia Episcopal Española, Jornada de Estudio sobre «Educación para la ciudadanía». (Madrid, 17 de noviembre de 2006), p. 11, en www.conferenciaepiscopal.es

¹⁵⁶ Cfr. Preámbulo y arts. 12 (Principios generales de la enseñanza), 13 (Objetivos de la enseñanza), 14 (Ordenación y principios pedagógicos de la enseñanza), 16 (Principios generales de la Educación Primaria), 17 (Objetivos de la Educación Primaria), 23 (Objetivos de la Educación Secundaria), y 91 (Funciones del Profesorado).

4.2. *La Recomendación del Consejo de Europa (2002)12.*

A instancias del Consejo de Estado, en la Educación Primaria¹⁵⁷ y Secundaria Obligatoria¹⁵⁸, en los Reales Decretos de contenidos mínimos de las etapas en que está presente la Educación para la ciudadanía se incluyó la referencia expresa a la Recomendación (2002)12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa¹⁵⁹, por ello es obligado conocer hasta qué punto el texto condiciona o justifica lo desarrollado por el legislador español.

El interés por estas materias se ha generalizado quizá como ocurre en momentos de crisis —es decir, de adaptación a un nuevo marco que no deja de ser conflictivo—¹⁶⁰. Dice la Resolución: «Preocupado por la creciente apatía política y civil y la falta de confianza en las instituciones democráticas, y por el aumento de casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo violento, intolerancia ante las minorías, discriminación y exclusión social, elementos que representan todos ellos una importante amenaza a la seguridad, estabilidad y crecimiento de las sociedades democráticas». Asimismo, la iniciativa aspira a corregir carencias notables en un modelo educativo anterior predominantemente intelectualista¹⁶¹. Puesto que se trata de preparar a los jóvenes para que participen activa y positivamente en la sociedad, esta educación «no debe transmitir únicamente conocimientos teóricos, sino también las competencias, la práctica y la experiencia necesarias [...]»¹⁶².

La decisión adoptada por el Consejo de Europa de declarar el 2005 «Año Europeo de la Ciudadanía a través de la educación» es la culminación de un proceso que la citada organización internacional puso en marcha en 1997. El Consejo de Europa propone la siguiente *definición* de Educación para la ciudadanía democrática: «cualquier actividad educativa formal, no formal o informal, incluida la de la familia, permitiendo que el individuo actúe durante toda su vida como un ciudadano activo y responsable, respetuoso con los derechos de los demás»¹⁶³. De donde se deduce que la recomendación no concreta más que unas ideas generales que, como suele ocurrir en estos documentos y más si tratan de educación,

¹⁵⁷ Cfr. Dictámenes 2234/2006.

¹⁵⁸ Cfr. IV. Observaciones al texto proyectado (Anexo II) del Dictamen 2519/2006.

¹⁵⁹ Cfr. el inicio de los Anexos II (área de Educación para la ciudadanía y los derechos humanos) del Real Decreto 1513/2006, y del Real Decreto 1631/2006 (materias de Educación Secundaria Obligatoria). El texto de la Recomendación en www.educacionparalaciudadania/mec.es

¹⁶⁰ Cfr. C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», en pp. 202-203.

¹⁶¹ Cfr. C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 203.

¹⁶² UNIDAD EUROPEA DE EURYDICE, *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 2006; p. 27. Asimismo, cfr. Resolución (2002)12. Apéndice, punto 2.

¹⁶³ Resolución (2002)12, punto 2 (Declara), cfr. UNIDAD EUROPEA DE EURYDICE, *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*, p. 10.

luego deben ser perfiladas por los diferentes Estados Partes¹⁶⁴. También la Unión Europea, en la estrategia de Lisboa (Consejo Europeo extraordinario de 2000), marcó la ruta hacia una economía del conocimiento y una nueva agenda social europea hasta 2010¹⁶⁵. Objetivos políticos fundamentales eran la inclusión social y la ciudadanía activa, para cuya consecución el instrumento más importante es sin duda el sistema educativo. En consecuencia, el Consejo Europeo, en marzo de 2001, reservó un lugar predominante a la inclusión social y la ciudadanía activa al diseñar los tres objetivos estratégicos de los sistemas educativos y de formación europeos (calidad, acceso y apertura de la educación europea al mundo). Por su parte, la Resolución (2002)12 del Consejo de Europa declaraba «que la educación para la ciudadanía democrática es un factor para la cohesión social, el mutuo entendimiento, el diálogo intercultural e interreligioso y la solidaridad».

En contraste con lo propuesto en esta resolución, el legislador español ha generado, al menos, dos problemas al esbozar su modelo de educación para la ciudadanía. El primero, si no se estará confundiendo «educación» y «escuela»¹⁶⁶. Siendo así que la educación —también para la ciudadanía democrática— excede al marco del sistema educativo reglado. Su referente es la *cultura*¹⁶⁷ y «la familia es el lugar natural de la educación estética, afectiva y moral, base de la educación cívica o social, y que se realiza simultáneamente con ella»¹⁶⁸. Esta premisa demanda adoptar políticas no excluyentes, que aúnen fuerzas y apoyos desde los distintos ámbitos de la sociedad¹⁶⁹.

El otro problema, de cuya solución cabe extraer un juicio de conjunto sobre el sistema docente, es el de «¿qué educación se busca promover? [...] ¿Para qué ciudadanía?»¹⁷⁰. La inconcreción de los documentos emanados por los organismos europeos —carentes de fuerza vinculante— y la variedad de las medidas adoptadas por los diferentes países —entre los que

¹⁶⁴ «3. Recomiendan que los gobiernos de los Estados miembros, en lo que respecta a su estructura constitucional, su situación nacional o local y su sistema educativo: hagan de la educación democrática un objetivo prioritario [...]; favorezcan y apoyen aquellas iniciativas que fomenten la educación para la ciudadanía [...]; tomen parte activa en la preparación y organización de un Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación [...]; se guíen por los principios expuestos en el apéndice de la presente recomendación [...]; hagan llegar esta recomendación [...] a los pertinentes organismos públicos y privados [...]».

¹⁶⁵ Cfr. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10241.htm>

¹⁶⁶ C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 204.

¹⁶⁷ Cfr. C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 209.

¹⁶⁸ C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 212.

¹⁶⁹ Cfr. C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 209. Asimismo, cfr. Resolución (2002)12. Apéndice, donde se insiste en involucrar a todos los agentes en el diseño, ejecución y supervisión de las políticas relacionadas con la educación para la ciudadanía.

¹⁷⁰ C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 204.

Inglaterra, por sus tempranas y exitosas iniciativas, es el referente—¹⁷¹ ofrece un amplio margen al legislador nacional. Aquí el sintagma «políticas educativas» hay que entenderlo no solo como legislación, «no es sólo transversalidad; política es participación social»¹⁷². Efectivamente, la respuesta al modelo de ciudadano debe estar enraizado en las circunstancias concretas — sociales y psicológicas— y, sobre todo en un contexto democrático, debe estar abierta para que cada uno pueda llegar a ser lo que pueda ser, en el ejercicio de su libertad y participación¹⁷³. En línea con estos principios la Resolución (2002)12, vincula la consecución de los objetivos generales de la educación para la ciudadanía con: «Favorecer enfoques multidisciplinares y acciones que combinen la educación cívica y política con la enseñanza de la historia, la filosofía, la religión, las lenguas, las ciencias sociales y todas aquellas disciplinas relacionadas con aspectos éticos, políticos, sociales, culturales o filosóficos [...]» (Apéndice).

V. CONCIENCIA Y EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA.

5.1. *Consecuencias de la falta de neutralidad en la programación de la Educación para la ciudadanía.*

El análisis de la regulación sobre la Educación para la ciudadanía arroja sombras y preocupaciones, por su carácter incisivo o invasivo de la conciencia, así como por su contenido —hemos destacado la ideología de género— y por la metodología para abordarla y calificarla —evaluando actitudes y hábitos personales—¹⁷⁴. Este enfoque se aleja de los parámetros democráticos establecidos en la Constitución (arts. 16 y 27, principalmente) y no responde a la configuración de la materia por el Consejo de Europa, comprometido en la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. La normativa española genera tres focos de tensión con aquellos valores. El primero y el segundo están conectados y se refieren,

¹⁷¹ Sobre las iniciativas en que esto se ha traducido en los distintos países y sus resultados, cfr. UNIDAD EUROPEA DE EURYDICE, *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*; y C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 204-209, y «La educación para la ciudadanía en el Derecho comparado» Post.30º, BLOG de Carlos Corral Salvador (en colaboración con C. Pellicer), 11 de diciembre de 2006, *periodistadigital*.

¹⁷² C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», p. 212.

¹⁷³ Cfr. C. NAVAL, «¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?», pp. 211 y 213.

¹⁷⁴ De las muchas críticas vertidas es muy precisa, por venir referida a puntos concretos, la de la Confederación Española de Centros de Enseñanza, cfr. «Los profesores evaluarán a los alumnos sobre Educación para la Ciudadanía “por observación”», *La Razón*, 10 de julio de 2006. Más de fondo y global es la manifestada por la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española en su documento «La Ley Orgánica de Educación, los Reales Decretos que la desarrollan y los derechos fundamentales de padres y escuelas» (n. III.8-13) (28 de febrero de 2007). Sobre ella, cfr. J. CARRERAS DEL RINCÓN, «Educación para la ciudadanía: un plan contra derechos fundamentales», en *ForumLibertas.com* (Diariol Digital), 9 de marzo de 2007.

respectivamente, al *derecho de libertad de los receptores* de la educación o a sus representantes y al de los titulares de centros de iniciativa social cuyo derecho a asumir un *ideario* —carácter propio o sello ideológico— tiene su garantía genérica en el art. 16.1 de la Constitución¹⁷⁵ y específica en las leyes educativas¹⁷⁶. Además, la implantación de una materia con carga ideológica en su seno haría peligrar la función social que al servicio de la libertad de padres y alumnos desempeñan¹⁷⁷. En tercer lugar, el conflicto podría surgir con los profesores, cuya conciencia siempre queda preservada, en el ejercicio docente, por la libertad de cátedra — como garantía institucional o principio del sistema recogido en el art. 20.1 de la Constitución¹⁷⁸— y que salvaguarda su labor —formativa y al servicio del discente— del mero adoctrinamiento que la desnaturalizaría¹⁷⁹.

De esta manera, la libertad de cátedra tiene un *contenido negativo* uniforme «en cuanto que habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada; es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de lo que el amplio marco de los principios constitucionales hacen posibles»¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Cfr. J.M^a VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, «Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español», en AA. VV., *Tatado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, Pamplona, 1994, pp. 347-348.

¹⁷⁶ Cfr. arts. 115 de la Ley Orgánica 272006, de Educación, y 22.1 de la Ley Orgánica 8/1985, y sentencia del Tribunal constitucional 5/1981, F.J. 8.

¹⁷⁷ La sentencia del Tribunal Constitucional 77/1985, 27 de junio, en el F.J. 9, insiste en este cometido en beneficio de los padres, frente a un ejercicio desmedido de sus derechos por los demás miembros de la comunidad escolar.

¹⁷⁸ Cfr. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza...*, p. 134.

¹⁷⁹ El Grupo Popular en el Congreso, representado por el Sr. Nasarre, al enjuiciar el conjunto de la propuesta de ley orgánica afirmó que: «este proyecto también tiene una consecuencia nefasta, que es el planteamiento de la materia que ustedes pretenden introducir, que es la educación para la ciudadanía. Nosotros estamos en contra de esta materia por una razón muy importante, y es que sin el respaldo de una disciplina científica una asignatura, una materia camina inexorablemente hacia convertirse en un medio de adoctrinamiento; es la ciencia la que evita ese adoctrinamiento. Por tanto, el rechazo que la gran mayoría de la comunidad educativa tiene al planteamiento que ustedes han hecho está muy razonado y muy apoyado». Y más adelante dijo: «esta asignatura va a fracasar porque entra con muy mal pie y porque tiene los riesgos de adoctrinamiento a los que acabo de referirme. Además, al ver este rechazo, ustedes han reconvertido algunas asignaturas de enorme importancia como la filosofía y la ética en formas de educación para la ciudadanía. Coincido —y no puedo extenderme más— con el planteamiento del decano señor Navarro Cordón cuando dijo en su comparecencia que esta nueva denominación de la ética cívica era una barbaridad» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones. Año 2005, VIII Legislatura, n. 418. Educación y Ciencia. Presidencia de la Excm. Sra. D.^a Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo. Sesión n. 29, celebrada el martes, 22 de noviembre de 2005, p. 31).

¹⁸⁰ Cfr. sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, F.J. 9.

Tanto la jurisprudencia española (Sentencia del Tribunal Constitucional¹⁸¹ como la del Tribunal europeo¹⁸² han condenado el *adoctrinamiento* (que estaría agravado en tanto provenga de los poderes públicos). En el supuesto de contenidos curriculares obligatorios, percibidos por los padres como de carácter ideológico, «nos encontraríamos ante un caso de incumplimiento directo de la neutralidad del Estado, por ser el mismo el encargado de la programación de la enseñanza»¹⁸³. Aparte de que, tal práctica viciada, con proyección en cualquier centro de enseñanza reglada, tendría un efecto multiplicador de la vulneración de los derechos señalados.

5.2. *La objeción de conciencia en la escuela y respecto a la Educación para la ciudadanía.*

La educación, por su íntima conexión con la formación de la conciencia¹⁸⁴, es campo propicio para diversas *objeciones de conciencia*. Mas son dos las cuestiones previas a la pregunta de si una objeción a la Educación para la ciudadanía sería asumible en nuestro sistema legal. De entrada, hay que plantearse cuáles son las pautas que pueden seguirse para identificar los obstáculos que, en el terreno educativo, tienen entidad suficiente para una oposición, fundada, en conciencia. Aunque el Derecho mira a objetivar los motivos de la objeción, por su impacto social. Y aquí hay que constatar la postura contraria a la nueva disciplina de diversas organizaciones sociales (entre ellas la Conferencia Episcopal Española)¹⁸⁵. El Foro de la Familia ha creado, recientemente, un Observatorio para la Objeción de Conciencia que asesore a los padres en este terreno¹⁸⁶. Otro modo de oponerse, propuesto por alguna organización estudiantil¹⁸⁷, en consonancia con el derecho de huelga que la ley reconoce a los estudiantes de Educación Secundaria¹⁸⁸, es el de ausentarse, sin más, de clase.

¹⁸¹ Cfr. sentencia 5/1981, F.J. 10.

¹⁸² Cfr. sentencia de 7 de diciembre de 1976 (Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen) (serie A, n. 23).

¹⁸³ Cfr. JORGE OTADUY, «Neutralidad ideológica...», p. 6.

¹⁸⁴ Entre muchos, cfr. J.M^a MIRA DE ORDUÑA GIL/R. BENEYTO BERENGUER, «Educación en libertad en un Estado aconfesional», en *VI Congreso católicos y vida pública...*, pp. 796-798.

¹⁸⁵ Cfr. «Padres y profesionales católicos se movilizan en contra de Educación para la Ciudadanía», en *La Razón*, 14 de febrero de 2007.

¹⁸⁶ Cfr. *ABC*, 16/10/2006, p. 51. Más información en la página web objetamos.com.

¹⁸⁷ Se trata de la plataforma llamada *Novillada.Org*. Cfr. «Los estudiantes convocan una manifestación el 18-N contra Educación para la Ciudadanía», en *La Razón*, 30 de octubre de 2006.

¹⁸⁸ Según la introducción propuesta por la Disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2006: «5. Al artículo 8 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, se le añade un nuevo párrafo con la siguiente redacción: «A fin de estimular el ejercicio efectivo de la participación de los alumnos en los centros educativos y facilitar su derecho de reunión, los centros educativos establecerán, al elaborar sus normas de organización y funcionamiento, las condiciones en las que sus alumnos pueden ejercer este derecho. En los términos que establezcan las Administraciones educativas, las decisiones colectivas que adopten los alumnos, a partir del tercer curso de la educación secundaria obligatoria, con respecto a la asistencia a clase no tendrán la

Pero, más allá del intento de objetivar los motivos de objeción de conciencia, en beneficio de la equidad y seguridad jurídica¹⁸⁹, lo determinante «es la apreciación subjetiva de la lesión de la propia conciencia»¹⁹⁰.

El otro asunto pendiente, dando por hecho que la lesión se puede producir por *inconstitucionalidad* de la norma, es el estudio de otros remedios jurídicos alternativos a la objeción¹⁹¹.

Son varios los *supuestos de objeción* de conciencia estudiados por la doctrina¹⁹². Entre ellos el rechazo de una de las materias —con carga moral—, exigidas en el plan de estudios, sin el concurso o connivencia de los padres. La jurisprudencia —menor— española¹⁹³ y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁹⁴ se han ocupado de la *educación sexual* asunto que, como dimensión constitutiva del ser —«afecta al núcleo íntimo de la persona en cuanto tal»¹⁹⁵— viene contemplado por la moral. En ambos pronunciamientos *se denegó el amparo* a los padres, pero con argumentos no definitivos.

La sentencia del tribunal europeo denegó el amparo por considerar que, si la educación sexual no está orientada a la enseñanza según los parámetros de una concreta religión o

consideración de faltas de conducta ni serán objeto de sanción, cuando éstas hayan sido resultado del ejercicio del derecho de reunión y sean comunicadas previamente a la dirección del centro.»

¹⁸⁹ Cfr. J.M^a MARTÍ, «La objeción de conciencia: visión de conjunto», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XV, 1999, pp. 41-44, y JORGE OTADUY, «Neutralidad ideológica...», p. 5.

¹⁹⁰ JORGE OTADUY, «Neutralidad ideológica...», p. 5.

¹⁹¹ Sobre el funcionamiento de algunos medios de control de la constitucionalidad, cfr. R. NAVARRO-VALLS, «La objeción de conciencia a los matrimonios entre personas del mismo sexo», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 9, septiembre 2005, y en *Persona y Derecho*, 53**, 2005, pp. 259-292.

¹⁹² Cfr. A. CASTRO JOVER, «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, n. 2, 2002, pp. 89 y ss., M^aL. JORDÁN VILLACAMPA, La objeción de conciencia al sistema escolar, en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Vidal Guitarte*, volumen II, Diputación de Castelló, Castellón, 1999, pp. 465 y ss.

¹⁹³ Cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 23 de marzo de 1998, y el Auto del Tribunal Constitucional 40/1999.

¹⁹⁴ Cfr. sentencia de 7 de diciembre de 1976 (Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca). Asimismo, dos sentencias de 18 de diciembre de 1996 (casos Efstratiou y Valsamis, ambos contra Grecia) se plantean la objeción a formar parte de eventos organizados en la escuela el día de la fiesta nacional de Grecia, para conmemorar la declaración de guerra a Italia en 1940, y otra relativa al régimen disciplinar en la escuela [sentencia de 25 de febrero de 1982 (Campbell y Cosans)]. Por último, la Comisión decidió, sobre los argumentos de la primera de las sentencias citadas, en un conflicto que enfrentaba a Bélgica con un ciudadano que entiende vulnerado el art. 2 del Protocolo I porque a sus hijos no se les eximió de asistir a los cursos de moral no confesional de la escuela pública.

¹⁹⁵ Exhortación apostólica «Familiaris consortio» (1981), 11. «En el hombre la condición *sexuada* pertenece intrínsecamente a lo humano, de modo permanente y abarcador», y la *sexualidad* aparece dentro de la anterior, por tanto tocando al núcleo más íntimo del ser humano que es varón o mujer, «como dos formas de vida envolventes, irreductibles y a la vez referidas esencialmente la una a la otra» (J. MARÍAS, *La educación sentimental*, Ediciones del Prado, Madrid, 1994, pp. 255-254).

convicción, respeta las convicciones religiosas y morales de los alumnos (art. 2 del Protocolo I al Convenio). Es decir, basta con que la información o conocimientos del programa se difundan de manera objetiva, crítica y pluralista. Esta afirmación nos parece discutible. La razón es que la realidad queda mediatizada no sólo por el enfoque o las apreciaciones que sobre ella se vierten¹⁹⁶. Asimismo, y dado que el hombre en su acercamiento a la realidad la *humaniza* con la cultura, despojar los hechos de tales valores es alterarlos y degradarlos¹⁹⁷. Una educación sexual en la que no entre ni la afectividad ni la responsabilidad (personal y social) será siempre descalificada, al menos desde la antropología cristiana, como un reduccionismo envilecedor.

A propósito del caso Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen, comenta Navarro-Valls que, lo que persigue el *Protocolo adicional* al Convenio europeo de 1950, es: «que el Estado respete las convicciones de los padres, sin que haya la menor referencia a la finalidad perseguida por la organización pública»¹⁹⁸. El tenor literal del párrafo aplicable dice: «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» (art. 2). La intencionalidad del precepto va en la dirección del pluralismo educativo que, en la enseñanza pública, pide que, al menos, no se imponga nada «que expresamente se rechaza»¹⁹⁹. En definitiva, «de los trabajos de elaboración del texto se deduce claramente que el inciso segundo —sobre el respeto al derecho de los padres— se introdujo con la intencionalidad expresa de evitar la utilización de las instituciones docentes por parte del Estado para el adoctrinamiento ideológico de los niños»²⁰⁰.

Esta preocupación era muy viva en quienes habían presenciado la manipulación de la «educación» por parte de los regímenes ideológico-totalitarios y sus efectos de descomposición social y enfrentamiento internacional. En consecuencia, la Carta de constitución de la UNESCO (16 de noviembre de 1945), se preocupó de asegurar un nuevo orden a partir del respeto a la conciencia y de su recta formación: «puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz». La experiencia de Occidente demuestra que, como ocurre con los medios de comunicación y con la ciencia, «un

¹⁹⁶ Cfr. el voto particular a la citada sentencia del Juez Verdross.

¹⁹⁷ Cfr. JORGE OTADUY, «Neutralidad ideológica...», p. 7.

¹⁹⁸ «La polémica sobre la educación para la ciudadanía», *El Mundo*, 5 de septiembre de 2006, y en Iustel.com/noticias (6 de septiembre de 2006).

¹⁹⁹ JORGE OTADUY, «Neutralidad ideológica...», p. 7.

²⁰⁰ JORGE OTADUY, «Neutralidad ideológica...», p. 6.

pluralisme scolaire qui serait reconnu et établi sur des règles claires serait un facteur de cohésion sociale supérieure et non de division»²⁰¹.

En cualquier caso, el tribunal va a tener una nueva ocasión de pronunciarse sobre estos asuntos con motivo de un caso (Zengin contra Turquía) sobre objeción de conciencia a la enseñanza religiosa (curso de «cultura religiosa y conocimiento moral»)²⁰².

La sentencia del Tribunal Superior de Cantabria de 23 de marzo de 1998, también se refiere a la educación sexual. Ésta tenía carácter obligatorio como parte de la asignatura de Ciencias Naturales de 8º de Educación General Básica. Mas los padres, por ir tanto en contra de las convicciones de la menor como de las suyas, se negaron a que ésta la cursase²⁰³. La resolución desestimó la pretensión del recurso en base a la obligatoriedad del reglamento del centro, la pretensión de la alumna de imponer sus ideas a los demás, y la posibilidad de elegir centro que se adecue a sus creencias. Respecto al segundo argumento hay que indicar que es una circunstancia que no figura en los hechos probados. Además, el tribunal no concretó a qué miembros de la comunidad educativa restringía sus derechos la objeción planteada por la alumna y sus padres²⁰⁴. Tampoco convence que, el derecho constitucional de los padres a que la educación moral y religiosa de sus hijos sea acorde a su convicciones, se reduzca a su libertad —no siempre operativa— a elegir centro docente²⁰⁵.

²⁰¹ P. NEMO, «Le pluralisme scolaire», p. 514.

²⁰² Las partes alegaban que la enseñanza *obligatoria no era neutra* sino que consistía principalmente en la enseñanza de las reglas fundamentales del Islam hanafita (sunita). La demanda que afecta a los arts. 9 del Convenio y 2 del Protocolo I ha sido admitida por decisión de 6 de junio de 2006.

²⁰³ Un comentario, en M^aB. RODRIGO LARA, La objeción de conciencia a la educación sexual. Comentario a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 23 de marzo de 1998, en *Derecho de familia y libertad religiosa en los países de la Unión Europea y el Derecho comparado*, A. Castro Jover, ed., Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001, pp. 761 y ss., y A. CASTRO JOVER, «Inmigración, pluralismo religioso-cultural y educación», pp. 102-103.

²⁰⁴ La sentencia se expresaba en estos términos: «El derecho de los padres a educar a sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones morales, religiosas o ideológicas no constituye un derecho ilimitado, sino que debe ser observado en relación con los derechos que la Constitución reconoce al resto de los agentes de la comunidad educativa, de forma tal que no resulta ajustado tratar de imponer una diferencia de trato o discriminación positiva a partir de las propias ideas, ni elegir o predeterminar en función de un ideario particular el contenido del proyecto educativo de un centro público».

²⁰⁵ El argumento también fue empleado por la sentencia de 7 de diciembre de 1976 (Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen). Sin embargo, con mejor doctrina, el Tribunal Constitucional ha reconocido que ambos derechos tienen autonomía más allá de sus puntos de contacto. «El derecho de los padres a decidir la educación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el artículo 27.3 de la Constitución, es distinto del derecho de elegir centro docente que enuncia el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque también es obvio que la elección de un determinado centro docente sea un modo de elegir una determinada formación religiosa o moral» (sentencia 5/1981, F.J. 8).

Por el contrario, en EEUU, la *sentencia Frederick (Kentucky, 1982)* exigió al organismo estatal cambiar la calificación de la educación sexual de obligatoria en voluntaria, por lesionar los *derechos de los padres*²⁰⁶.

VI. CONCLUSIONES.

Dando por hecho la aprobación de una nueva ley sobre educación, hecho, por lo demás, más perturbador que beneficioso para la estabilidad y eficiencia del sistema docente en España, la inclusión de una formación cívica —como materia transversal o incluso específica— podía haber constituido una aportación valiosa. La *Recomendación (2002)12 del Consejo de Europa*, en cuanto que flexible e inspirada por la apertura a la sociedad civil²⁰⁷, y a todo el proceso educativo: «cualquier actividad educativa formal, no formal o informal, incluida la de la familia»²⁰⁸, parece un esfuerzo constructivo. También es acertado su enfoque —multidisciplinar dejando espacios a la reflexión sobre la cultura²⁰⁹— y, de sus contenidos, se podría decir que son medidos y homologables con los principios del propio organismo internacional y el de los países europeos. Concretamente, se sugieren enfoques y métodos educativos «orientados al aprendizaje de la convivencia en una sociedad democrática, que combatan el nacionalismo violento, el racismo y la intolerancia, y que rechacen la violencia y el pensamiento extremista»²¹⁰.

El criterio ahí fijado hubiese sido válido para nuestro legislador, sin embargo éste, ha elegido otro camino, en ocasiones opuesto, aunque ha tratado de mantener el mismo revestimiento terminológico. La configuración de la Educación para la ciudadanía en el sistema docente español *carece de una visión integral* del proceso formativo, en el que se reserve su puesto a la familia y a los medios de comunicación, especialmente públicos, cuya implicación en la transmisión de valores se sigue echando de menos. Tampoco se ha dotado a la disciplina de la necesaria flexibilidad, pues, aunque se insiste en la autonomía de los centros, en esta

²⁰⁶ La información en R. NAVARRO-VALLS, «La polémica sobre la educación para la ciudadanía».

²⁰⁷ Se dice, en el Apéndice, que convendría: «involucrar a todos los agentes (tanto del ámbito público como del privado, oficial y no gubernamental, profesional y voluntario) en el diseño, ejecución y supervisión de las políticas relacionadas con la educación para la ciudadanía democrática».

²⁰⁸ En el Apéndice, como pauta, se pide que se tengan en cuenta los componentes de la educación formal o reglada, la no formal y la informal «que provenga de instituciones sociales, especialmente la familia, y de organizaciones, estructuras y foros de la sociedad civil, las cuales pueden incluir entre sus objetivos la formación y la educación (aunque no sea ésta su principal tarea)».

²⁰⁹ Así en relación con los objetivos, el Apéndice propone: «favorecer enfoques multidisciplinarios y acciones que combinen la educación cívica y política con la enseñanza de la historia, la filosofía, la religión, las lenguas, las ciencias sociales [...]» (punto 2).

²¹⁰ Apéndice, punto 2 (objetivos y contenidos educativos).

materia no se prevén adaptaciones a su ideario o peculiaridades. También la regulación de la Educación para la ciudadanía adolece de falta de apertura, pues, no se ha mostrado sensibilidad para con el rico pluralismo cultural y religioso existente entre nosotros, ni se ha potenciado la multidisciplinaridad y la reflexión. De hecho, la Educación para la ciudadanía se ha introducido minorando el horario lectivo de la enseñanza de la Religión y de las áreas relacionadas con Filosofía.

El discurso más integrador, cuando se tratan de asuntos referidos a la ciudadanía, es decir, la construcción de un comunidad articulada, lo ha defendido el candidato a la Presidencia de la República francesa, Sarkozy²¹¹. Su reflexión trata de superar un rancio republicanismo ineficaz. Para él, «la república es una forma de organizar el universo temporal. Es el mejor medio de vivir juntos. Pero ella no proporciona la finalidad del hombre. Hay una aspiración espiritual que la república no debe negar, pero que debe admitir que no es de su incumbencia»²¹². Precisamente es, desde esa esfera interior de la persona y de los pueblos, desde donde la religión puede enriquecer la convivencia. Concretamente, La Iglesia católica, pero no sólo ella, «ha jugado un papel de educadora e incluso de integradora en la sociedad francesa»²¹³.

En paginas anteriores hemos observado que todo el armazón conceptual de la Educación para la ciudadanía ha reposado en una postura ideológica, la que aflora en el Manifiesto del Partido Socialista Obrero Español con motivo del XXVIII aniversario de la Constitución. Las consecuencias para la nueva asignatura, con contenidos transversales, es la transformación de los objetivos y elementos propuestos por el Consejo de Europa, con vocación abierta y plural, en adoctrinamiento incapaz de responder a las necesidades educativas de la población española.

Como detalle, que ilustra lo que queremos decir, habría que pensar en la inclusión de la *ideología de género*. Ésta tiñe intensamente la ley orgánica así como la nuevos contenidos ético-cívicos, pero no aparece en la citada recomendación. Por el contrario, la supresión total —en el contenido de la Educación para la ciudadanía— de algo que sí se menciona en el documento del Consejo de Europa, el «nacionalismo violento». Tampoco se ha querido reflexionar sobre el terrorismo, en contraposición a las «relaciones constructivas, no agresivas, con los demás», a que

²¹¹ Cfr. N. SARKOZY, *La République, les religions, l'espérance*, Cerf, Paris, 2004.

²¹² N. SARKOZY, *La République, les religions, l'espérance*, p. 23.

²¹³ N. SARKOZY, *La République, les religions, l'espérance*, p. 18.

alude la recomendación, cuando puede ser de lo más oportuno en la realidad española y, en concreto, en algunas zonas del país.

Social y jurídicamente todo se hubiese simplificado si se hubiese procedido a concretar la Educación para la ciudadanía mediante el acuerdo con los agentes educativos²¹⁴. La Ley Orgánica 2/2006 defiende una educación dirigida a la cohesión social (Preámbulo y art. 2.1 e) y a fomentar el diálogo (art. 23 a). Precisamente, muy relacionada con la cohesión y el diálogo debía nacer la Educación para la ciudadanía. La Resolución del Consejo de Europa declara que de ella que «es un factor para la cohesión social, el mutuo entendimiento, el diálogo intercultural e interreligioso y la solidaridad » (punto 2). También los reglamentos de cada etapa, al desarrollar la Educación para la ciudadanía, mencionan ambos conceptos. Y sin embargo, la asignatura, en su elaboración, ni ha reflejado esa actitud ni tampoco, de momento, la ha traído.

Pero es que quizá, con la opción que ha realizado el legislador español esto no era posible. Pues, el rechazo a la regulación de ciertos asuntos, por los poderes públicos, tiene una raíz más honda que coyuntural y es previa al enfoque elegido. La oposición deriva de que «en el estado actual de desarrollo de la civilización, se parte de la idea de que el Estado, el ordenamiento estatal, no puede entrar en algunos aspectos de la vida del individuo: la vida sentimental, la espiritualidad, la sexualidad, etc.; como consecuencia de ello hay un ámbito de actuaciones del creyente de una determinada religión en el que, sencillamente, el Estado es incompetente»²¹⁵. En el respeto escrupuloso de la autonomía personal y social, en tales materias, reside la clave de la libertad y de su efecto inmediato, el pluralismo fecundo.

Cabe imaginar, no obstante, que se hubiese suavizado el conflicto producido con la regulación de la Educación para la ciudadanía, como disciplina autónoma, si se hubiese relajado prudencialmente la obligatoriedad, con una cláusula de conciencia, para quienes cursarla supusiese gravar su conciencia. En el Dictamen del Consejo Escolar del Estado 9/2006, de 24 de octubre, se incluyó un voto particular, suscrito por diversos consejeros, sugiriendo la conveniencia de añadir una disposición adicional al Real Decreto proyectado, que amparase la objeción de conciencia en relación al área Educación para la ciudadanía²¹⁶. Pero el problema no es sólo para padres y alumnos, tiene otras derivaciones —para centros docentes y profesores— que sólo el tiempo concretará. Ojalá que, en los pasos que quedan por dar en la implantación de la Educación para la ciudadanía —tan relevantes como fijar su profesorado, los

²¹⁴ Cfr. R. NAVARRO-VALLS, «La polémica sobre la educación para la ciudadanía».

²¹⁵ I.C. IBÁN/L. PRIETO SANCHÍS, *Lecciones de Derecho eclesiástico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1989, p. 17.

²¹⁶ Cfr. Dictamen del Consejo de Estado 2234/2006.

libros de texto, o la actitud de la inspección educativa—, se busque la medida, o neutralidad ideológica, y el consenso con los diversos sectores que componen la sociedad civil.

En definitiva, si educar es formar la conciencia en un clima de libertad y responsabilidad, los padres siguen siendo, y más en un régimen democrático-liberal, quienes han de conducir y estimular a sus hijos en ese proceso²¹⁷. Proceso que se desarrolla en el seno de la sociedad y su cultura. La necesaria colaboración de los poderes públicos, a título de servidores de la sociedad y máximos garantes del bien general, se preocupará, por esto mismo, de ofrecer una educación cívica que fomente la cohesión y la convivencia ordenada. En estos términos, la educación para la ciudadanía no sólo no sería una amenaza para la libertad sino que se constituiría en la aliada de sus mejores frutos, propiciando la apertura y la participación plena de la sociedad civil y quienes la componen.

²¹⁷ Una declaración importante es la del art. 4.2 de la Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación, pues, afirma que los padres son «los primeros responsables de la educación de sus hijos». En parecidos términos se expresa la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 1976 (Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen): «c'est en s'acquittant d'un devoir naturel envers leurs enfants, dont il leur incombe en priorité d'assurer (l') éducation et (l') enseignement que les parents peuvent exiger de l'État le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques» (# 52).