

# EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y NEUTRALIDAD ESTATAL

Alfonso Ruiz Miguel

Catedrático de Filosofía del Derecho  
Universidad Autónoma de Madrid

**Sumario:** 1. Algunas precisiones previas. 2. La neutralidad, entre republicanismo y ultraliberalismo. 3. Las opiniones disidentes: educación en valores y actitudes. 4. Las objeciones de contenido: ideología de género, relativismo y positivismo. 5. Una objeción original: el artículo 16.2 de la Constitución. 6. Una breve conclusión. Nota bibliográfica

## 1. ALGUNAS PRECISIONES PREVIAS<sup>1</sup>

El debate sobre la enseñanza escolar de la “Educación para la ciudadanía”<sup>2</sup> entronca con problemas filosófico-jurídicos complejos y profundos. Este escrito tiene el objetivo principal de adoptar una posición razonada sobre el debatido contraste entre la mencionada enseñanza y el principio de neutralidad estatal<sup>3</sup>. Los filósofos del Derecho podemos contribuir así a un rico y largo debate que no ha terminado en absoluto con las recientes sentencias del Tribunal Supremo, ya que seguramente continuará tras las probables decisiones del Tribunal Constitucional y, después, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>4</sup>. Sin sujetarme a un análisis pormenorizado de unas y otras argumentaciones, trataré de contribuir al diálogo que la filosofía del Derecho, según la concibo, debe mantener con la interpretación jurídica sobre principios y derechos básicos en los diversos puntos y planos en que una y otra se entrecruzan. Anticipo que mi argumentación será favorable a la legitimidad constitucional de la implantación de la materia.

## 2. LA NEUTRALIDAD, ENTRE REPUBLICANISMO Y ULTRALIBERALISMO

En una ocasión anterior en que me ocupé de la enseñanza de la Educación para la ciudadanía utilicé la ya clásica clasificación de Hirschman de los argumentos antirreformistas de perversidad, futilidad y riesgo<sup>5</sup>. Los dos primeros sugieren que los objetivos conseguidos por la materia son opuestos a los pretendidos (perversidad porque el tiro saldrá por la culata) o, en todo caso, que las pretensiones que animan su implantación no se alcanzarán (futilidad porque todo quedará en agua de borrajas). Poco importa que ambos argumentos sean incompatibles, o sólo muy limitadamente compatibles, con el tercer argumento, basado en el riesgo de adoctrinamiento ideológico de la asignatura. No sería la primera vez que los poderes públicos se proponen hacer algo inaceptable pero sin conseguir ser eficaces en su propósito. Sea como sea, aquí sólo me ocuparé de desarrollar la discusión sobre la tercera cuestión, de si la Educación para la ciudadanía compromete el principio de neutralidad del Estado, que resulta ser un punto de encuentro de algunos argumentos filosófico-políticos

y jurídico-constitucionales que propongo comenzar por ordenar en tres posiciones diferentes.

En un extremo se encontraría la posición que puede denominarse republicana, para la que la Educación para la Ciudadanía debería comprometerse no sólo con los fundamentos básicos del sistema democrático sino también con alguna particular visión de tal sistema, sea patriótica, pro-socialista, pro-neoliberal o pro-conservadora, según el modelo ideológico que se prefiera. En el otro extremo estaría la posición diafórica o descriptiva, a primera vista eminentemente liberal e incluso ultraliberal pero a fin de cuentas comunitarista, que para salvaguardar los derechos de las familias admite todo lo más una materia de estudio de las instituciones y regulaciones jurídicas básicas del sistema democrático limitada a *informar* de ellas sin entrar a juzgarlas ni pretender favorecerlas. Entre las dos anteriores —y es fácil adivinar que en este punto medio encuentro yo la virtud— puede situarse una posición que propongo denominar liberal sin más y que, distinguiendo entre el ámbito de la moral privada y la moral pública, o entre concepciones del bien y concepciones de lo justo, defiende que es legítima y puede ser saludable una Educación para la ciudadanía que pretenda *formar* cívicamente en los principios básicos del sistema democrático-liberal, que combinan de distintos modos la idea de tolerancia ante el pluralismo ideológico y político con la de firmeza ante los derechos humanos básicos y los procedimientos democráticos de deliberación y decisión colectiva.

He dicho que en este punto medio encuentro la virtud porque permite evitar los riesgos particularistas de las dos opciones extremas: de la primera, cuyo ejemplo clásico es el republicanismo jacobino y su instauración de una religión civil, caracterizada por su compromiso limitado a una u otra doctrina política concreta; y de la tercera, cuyo aparente ultraliberalismo conduce en el límite al *homeschooling* y en todo caso a ceder por completo la educación infantil y juvenil a la familia o, derivadamente, a la comunidad religiosa, favoreciendo una

especie de multiculturalismo de comunidades diferenciadas<sup>6</sup>.

A mi modo de ver, una posición intermedia como la anterior es coherente con la neutralidad liberal y no puede considerarse perfeccionista, puesto que su pretensión fundamental es difundir y alentar las reglas y conductas propias de la esfera de lo correcto, esto es, de ese ámbito del consenso por superposición relativo a la convivencia entre personas con distintas concepciones. Más allá de las distintas fundamentaciones parciales que esa esfera común pueda recibir según distintas concepciones del bien, la tesis presupuesta postula que existe un núcleo de fundamentación y de acuerdo común, los elementos esenciales del sistema democrático en un marco pluralista, que resulta perfectamente legítimo que el Estado defienda ante posibles desafíos e incluso fomente en el área de la educación de los jóvenes<sup>7</sup>.

Ciertamente, no existe una varita mágica que divida la esfera de lo bueno y la de lo justo de manera perfecta, indiscutible y universal. En el ámbito público hay inevitables interacciones entre la esfera de lo bueno y la de lo justo cuya delimitación no puede hacerse más que a través del propio procedimiento democrático, y siempre de manera aproximada y seguramente imperfecta. Pero es precisamente el propio procedimiento democrático, siempre alimentado de sus valores sustantivos previos, el que puede garantizar la razonabilidad y, a la vez, la revisabilidad de esas inevitables y variables delimitaciones. En todo caso, el fomento mediante la educación del respeto al procedimiento y los valores esenciales del sistema democrático, que para ser verdaderamente tal ha de ser neutral entre las distintas y particulares ideologías que caracterizan a sociedades pluralistas como la nuestra, resulta una tarea perfectamente legítima para cualquier Estado de derecho que quiera defenderse de eventuales amenazas antidemocráticas y mejorar la calidad de sus libertades.

Por supuesto, las tres posiciones anteriores no dejan de ser una simplificación que intenta ordenar un continuo en el que caben diversos matices y varias posiciones intermedias.

En particular, y aunque sea brevemente, es de interés comentar la peculiar posición de John Rawls, que, además de introducir como nuevo factor la cuestión de la autonomía de los jóvenes, parece situarse en un ambiguo e inestable lugar entre la posición intermedia que he denominado liberal y la más extrema que confiere derechos prioritarios a las familias o comunitarista. En efecto, en un pasaje de *Political Liberalism* específicamente dedicado a la educación infantil, Rawls revalida su distinción entre el liberalismo comprensivo a lo Kant o Mill, cada uno con su particular visión del bien que exigiría fomentar los valores de autonomía e individualidad, y el más adelgazado “liberalismo político” por él defendido, que aceptaría sólo que

“la educación de los niños incluyera cosas tales como el conocimiento de sus derechos constitucionales y civiles, de modo que, por ejemplo, lleguen a saber que existe en su sociedad la libertad de conciencia, y que la apostasía no es un delito [...]. Además, su educación debería prepararlos también para ser miembros de la sociedad plenamente cooperativos y capacitarlos para tener sus propios medios de vida; debería también estimular en ellos las virtudes políticas generándoles el deseo de honrar los términos equitativos de la cooperación social en sus relaciones con el resto de la sociedad”<sup>8</sup>.

En ese marco, además, Rawls concede que, aunque no sea la intención de su propuesta educativa, es legítimo que pueda tener como efecto la expansión social del liberalismo comprensivo. Con ello remacha la especial ambigüedad e inestabilidad de su posición, por si no hubiera quedado suficientemente plasmada en la oscilación del texto citado entre ofrecer exclusivamente conocimiento o información jurídico-política (que los estudiantes *sepan* que apostatar no es delito) y transmitir valores y virtudes sociales esenciales (que *acepten* la idea de una justa cooperación social).

No me interesa entrar aquí en la agotadora y prácticamente ya agotada discusión sobre si el estricto liberalismo político de Rawls implica necesariamente una forma al menos limitada o parcial de liberalismo comprensivo, de modo que su resistencia a defender un modelo

educativo que primara el valor de la autonomía infantil frente a la familia habría resultado a fin de cuentas formalmente incoherente y materialmente errónea<sup>9</sup>. Más allá de si tal o cual posición es estrictamente neutral o más bien perfeccionista, la cuestión importante y sustantiva está en proponer una posición suficientemente razonable en la sin duda compleja relación de tensión entre los derechos del joven a su autonomía, los derechos de la familia a la transmisión de valores y los derechos (o, si se quiere, el papel) de una organización política bien constituida en la defensa y promoción del respeto al sistema de derechos y libertades. Los tres elementos en tensión aparecen expresamente, aun sin una solución claramente definida, en dos números del art. 27 de nuestra Constitución<sup>10</sup>:

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

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

En la tríada anterior, es bien claro que los derechos y libertades fundamentales cuyo respeto ha de fomentar el Estado mediante la educación enmarcan el perímetro dentro del cual puede justificarse tanto el fomento de la autonomía de los jóvenes como el derecho de los padres a transmitir sus valores morales y religiosos. Dejando por el momento a un lado la cuestión de delimitar el alcance de tales derechos y libertades, quiero detenerme por ahora en el problema del equilibrio entre los otros dos elementos de la tríada, compuestos por dos específicos derechos en tensión: el derecho a la autonomía o “pleno desarrollo de la personalidad humana” de los jóvenes y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación de sus hijos, especialmente en el ámbito moral y religioso. Como uno y otro se oponen al modo de un juego de suma cero, lo único indiscutible es que ninguno de los dos derechos puede considerarse absoluto, ni la autonomía personal de los jóvenes como objetivo del sistema

educativo ni el derecho de los padres a decidir en toda la materia educativa<sup>11</sup>.

La solución al problema puede ilustrarse mediante una nueva distinción de tres formas y grados en la idea de autonomía, de los que comenzaré comentando los dos más extremos. En el lado más exigente, la autonomía puede ser vista, según lo propuso Stuart Mill, como el máximo desarrollo de una individualidad independiente mediante el fomento de la originalidad e incluso la excentricidad frente a las convenciones sociales, o también como el riguroso sometimiento de todo criterio moral al propio juicio bajo el criterio kantiano de universalización, o, en fin, como el éxito en el autogobierno y la autorrealización de las mejores potencialidades de cada uno. En el lado opuesto, menos exigente, la idea de autonomía puede resultar trivializada hasta comprender cualquier conjunto de decisiones discretas que el individuo va adoptando por sí solo aun sin una particular reflexión o criterio razonado, incluyendo la aceptación acrítica de las pautas y tradiciones de la propia familia o comunidad, en el límite aunque tal aceptación sea el resultado de un proceso eminentemente coactivo.

Basta el enunciado de los dos extremos anteriores para caer en la cuenta de que si la posición más exigente choca frontalmente con el derecho de los padres a intervenir en la formación religiosa y moral de sus hijos, derecho al que tiende a disolver en la nada, en cambio, la posición trivializadora disuelve en la nada la idea de autonomía del menor al permitir una expansión ilimitada del derecho de los padres a transmitir sus propias pautas y valores. El punto medio entre ambos extremos, a mi modo de ver, no se halla en un sistema educativo que, como propone Rawls, se limite a informar de los derechos básicos y a capacitar para ganar la vida y para vivir cooperativamente en sociedad. El sistema educativo debe además fomentar en los jóvenes el cultivo de una autonomía mínima o básica, que les permita considerar crítica y razonadamente sus propios criterios, sean o no los de su ámbito familiar, en el marco del pluralismo ético, político y social<sup>12</sup>, a la vez que debe alentar también su plena libertad

para, una vez examinadas, bien reafirmarse en sus posiciones originarias bien asumir otras nuevas. Esa autonomía básica puede definirse también en negativo, como superación del “servilismo ético”<sup>13</sup> o de la “clonación ideológica” familiar<sup>14</sup>, es decir, de una falsa “autonomía” trivializada y acrítica, pero sin pretender fomentar ningún ideal fuerte o exigente de autonomía individual. Para mantenerse en ese punto medio parece necesario y suficiente suministrar al joven elementos informativos y formativos que, siempre dentro del respeto a los principios democráticos y los derechos básicos, le permitan contrastar con argumentos sus propios criterios ético-políticos.

Pues bien, creo que la posición jurídica que puede derivarse tanto de nuestra jurisprudencia constitucional en materias conexas como de las recientes sentencias del Tribunal Supremo que han decidido sobre la polémica asignatura apuntan en una dirección convergente con la anterior<sup>15</sup>.

En la jurisprudencia constitucional me parece relevante, por un lado, el límite externo que estableció la STC 5/1981 al afirmar que en nuestro sistema constitucional “todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales”, estando prohibida a los docentes en los centros públicos “toda forma de adoctrinamiento ideológico” (FJ 9); y, por otro lado, a pesar de su negación formal de que nuestro sistema sea de “democracia militante” en el sentido de que imponga una “adhesión positiva”, no deja cualificar esa negación la aceptación por el TC como constitucionalmente lícita de la exigencia de formalización del acatamiento a las propias reglas básicas del juego constitucional, incluso en relación con figuras tan sensibles como los partidos políticos o los parlamentarios, respecto de quienes ha aceptado la constitucionalidad de la imposición legal de un juramento o promesa (SSTC 122/1983, 101/1983, 8/1985, 119/1990, 74/1991, 48/2003). Entre ambos límites, aunque el TC no se haya pronunciado expresamente sobre ello, parece perfectamente razonable afirmar que, conforme al mandato

del artículo 27.2 de la Constitución de dirigir la educación hacia “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”, nuestro modelo constitucional sí es de democracia militante en materia educativa<sup>16</sup>.

Por su parte, en directa relación con la enseñanza de la Educación para la ciudadanía, cuatro sentencias de febrero de 2009 dictadas por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo han admitido su compatibilidad con la neutralidad ideológica de los poderes públicos. Dicho sea entre paréntesis, es de alabar la buena calidad técnica y argumentativa de tales sentencias, en las que se entrecruzan dos ponencias diferentes y hasta cinco votos particulares, uno concurrente y cuatro discrepantes<sup>17</sup>. En cuanto al contenido, una sustancial mayoría del tribunal ha considerado que la asignatura, en su planteamiento y desarrollo normativo general, fomenta la adhesión a los valores y derechos básicos y comunes que subyacen al sistema democrático sin incurrir en adoctrinamiento sobre materias y valores específicos que estarían fuera de esa esfera común en cuanto manifestación del pluralismo ideológico. Desde un punto de vista jurídico-constitucional, ha de anotarse además que estas sentencias enmarcan la legitimidad de la nueva asignatura en una interpretación del derecho que el citado art. 27.3 de la Constitución reconoce “a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” como un derecho no absoluto. Tal derecho, según el TS, resultaría limitado ante todo por la noción de orden público mencionada en el art. 16.1 como linde de la libertad ideológica y religiosa (una noción que incorpora la garantía de los derechos de terceros que merecen protección) y, además, por la finalidad atribuida a la educación por el también citado art. 27.2 de dirigirse al “pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”, que el Estado debe garantizar dentro de las competencias de pro-

gramación de la enseñanza que le atribuye el art. 27.5 de la Constitución<sup>18</sup>.

### 3. LAS OPINIONES DISIDENTES: EDUCACIÓN EN VALORES Y ACTITUDES

Con mucho mayor detalle que la escueta síntesis anterior, se han publicado ya dos competentes análisis de los principales argumentos de las sentencias del TS, ambos sustancialmente conformes con ellos, uno de Antonio Embid Irujo y otro de Benito Aláez Corral<sup>19</sup>. Para no insistir con un nuevo resumen detallado, una buena forma de contrastar el valor y calidad de la argumentación de la mayoría del TS es revisar los principales argumentos de fondo que se desarrollan en los votos particulares. Aun con distintas insistencias, estas opiniones disidentes niegan que la regulación de la Educación para la ciudadanía sea neutral, acogiendo una u otra de las tres principales alegaciones de los recurrentes: que la normativa impugnada alentaría la ideología de género, el relativismo valorativo y el positivismo ideológico, suscribiendo así posiciones en materia moral que deben ser patrimonio de la libre opción de los padres y ajenas a la intervención del Estado. Pero detrás de esos reproches específicos hay una objeción previa y más general que conviene analizar antes: que la neutralidad a que está obligado el Estado liberal le impide imponer educación alguna en valores y actitudes.

En efecto, un reproche común a la mayoría de los votos disidentes es el argumento de que la Educación para la ciudadanía no sólo pretende transmitir información sino también promover adhesión moral y evaluar actitudes, lo que comportaría necesariamente adoctrinamiento y sobrepasaría por tanto los límites de la actuación neutral del Estado<sup>20</sup>. Obsérvese que en esta tesis es el mero hecho de transmitir —o incluso sólo el intentar transmitir— actitudes y valores lo que se condena, no el modo insistente y obstinado de hacerlo, que ambas cosas parecen necesarias en la acepción tradi-

cional, eminentemente peyorativa, del término “adoctrinar”<sup>21</sup>. Sea como sea, el reproche de fondo de estos votos disidentes es que en materia educativa el Estado debe limitarse a “instruir” o transmitir conocimientos estrictamente objetivos y no a formar en actitudes y valores<sup>22</sup>.

Por recordar la formulación más contundente del argumento, uno de los magistrados disidentes, Peces Morate, llega a escribir que

“la coactividad sólo es legítima para imponer el cumplimiento de las leyes pero no para acomodar las conciencias a una determinada forma de pensar y sentir por muy común que sea”<sup>23</sup>.

Sin embargo, aparte de la solapada e indebida connotación de la frase de que en la Educación para la ciudadanía, a diferencia de la lengua o las matemáticas, se habría autorizado algo semejante al principio de que “la letra con sangre entra”, lo que el magistrado está negando es que pueda ser labor legítima de la escuela tratar de infundir hábitos de estudio o actitudes y valores de respeto a uno mismo y a los derechos ajenos, algo tan común y elemental en las legislaciones democráticas y en las tradiciones educativas europeas y, en general, occidentales que no se entiende bien cómo se ha podido llegar a considerar censurable. Por lo demás, la coactividad que el Estado emplea en la Educación para ciudadanía se limita a la posibilidad de negar la superación del curso y, en el límite, la obtención del título a quienes no la cursen o no la aprueben, que es el régimen ordinario para cualquier materia obligatoria<sup>24</sup>. Si no se parte del prejuicio de que la Educación para la ciudadanía no debe ser obligatoria, el argumento de Peces Morate se vuelve tan poco persuasivo como la hipotética afirmación de que “la coactividad sólo es legítima para imponer el cumplimiento de las leyes pero no para formar al estudiante en el pensamiento lógico y matemático o en la comprensión de la ley de la gravedad”. Así pues, la cuestión revierte en si el Estado está legitimado para imponer alguna formación en valores.

Tomada en su generalidad y sin más cualificaciones, la negación de que el Estado pueda

imponer cualquier formación en valores exigiría dos condiciones: primera, mantener una rígida separación entre instrucción y educación, entendida la *instrucción* como mera transmisión de información y de instrumentos de conocimiento y utilidad técnica y la *educación* como formación integral no sólo para poder entender el mundo y la sociedad, sino también para el desarrollo personal de hábitos de estudio, autodisciplina, valoración del entorno natural, respeto a los demás, etc.<sup>25</sup>; y, segunda condición, exigiría excluir de la enseñanza pública toda contribución a tal educación como no fuera a través de materias, programas y actividades libremente elegidas o en todo caso aceptadas por los padres. Basta, creo, enunciar las dos condiciones anteriores para caer en la cuenta de que ninguna de ellas es muy sensata por sí misma ni se puede encontrar en la tradición pedagógica occidental, incluida la española, en la que por cierto destaca una interpretación del liberalismo tan favorable al modelo formativo y de enseñanza pública como la de la Institución Libre de Enseñanza.

Además, si se repasa la legislación aprobada en materia de educación desde la Constitución de 1978 se puede observar que el anterior no es un punto en el que hayan existido discrepancias entre parlamentos conservadores y progresistas. Así, la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación, aprobada en la segunda legislatura de Aznar, se refiere expresa o implícitamente a la educación como formación en actitudes o en valores más de una veintena de veces, con prescripciones de este tenor (las cursivas son mías):

Artículo 1. “Son principios de calidad del sistema educativo: [...]; b) La capacidad de *transmitir valores* que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad social, la cohesión y mejora de las sociedades, y la *igualdad de derechos entre los sexos*, que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación, así como la práctica de la solidaridad, mediante el impulso a la participación cívica de los alumnos en actividades de voluntariado; [...]; i) La capacidad de los alumnos para confiar en sus propias aptitudes y conocimientos, *desarrollando los valores y principios básicos de creatividad, iniciativa personal y espíritu emprendedor.*”

Artículo 2.1.b) "Todos los alumnos tienen el derecho y el deber de conocer la Constitución Española y el respectivo Estatuto de Autonomía, con el fin de *formarse en los valores y principios* reconocidos en ellos y en los Tratados y Acuerdos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por España."

Se trata de criterios básicamente coincidentes con los contenidos en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (en adelante LOE), en la que el primer gobierno Zapatero introdujo la Educación para la ciudadanía, que establece principios generales y funciones de los educadores muy similares, así como objetivos de las etapas primaria, secundaria y de bachillerato que mantienen la misma idea de la trasmisión de valores y de actitudes que contribuyan a una formación integral de los estudiantes<sup>26</sup>. La única diferencia entre una y otra ley está en que mientras en la última se incluye una materia específicamente dedicada a la Educación para la ciudadanía, en la primera tal tipo de formación se venía a proponer únicamente como transversal. En ese marco compartido, parece claro que la alternativa entre la transversalidad y la expresa previsión curricular<sup>27</sup> podía ser objeto de discusión a propósito de su oportunidad pedagógica pero no, en sí misma, de discrepancia ideológica, como en cambio ha venido ocurriendo durante el proceso de desarrollo de la LOE por los Reales Decretos correspondientes.

En todo caso, los argumentos alegados en los votos particulares sobre el adoctrinamiento de la Educación para la ciudadanía se aplicarían perfectamente tanto a la LOCE como a la LOE, es decir tanto a una materia específica como a una transversal y, en general, a cualquier modelo educativo que pretenda transmitir actitudes y valores; y no sólo en materias estrictamente morales o ideológicas (sin contar, naturalmente, con que si, quiera o no quiera, la escuela, como, entre tantos otros, la familia, los amigos, los telediarios, los dibujos animados y la publicidad, transmite y no puede dejar de transmitir valores y actitudes no dejará de ser sensato que haga expresos mediante una enseñanza formalizada los valores proclamados por el sistema democrático).

Ante ello, no me parece que existan más que dos posibilidades para admitir que la formación en valores y actitudes de la materia Educación para la ciudadanía viola algún precepto constitucional relativo a la neutralidad del Estado: o bien los decretos que han desarrollado la ley han ido más allá de lo establecido en ella o, si no lo han hecho, es la propia LOE la que incurre directamente en inconstitucionalidad, como, por cierto, lo habría hecho también la LOCE del gobierno Aznar, aunque nadie, que yo sepa, lo advirtiera en ningún momento. La segunda hipótesis parece excluida, al menos implícitamente, por el hecho de que ninguno de los jueces de las sucesivas instancias que han decidido sobre los recursos contra la asignatura, incluidos los magistrados disidentes del Tribunal Supremo, hayan propuesto plantear una cuestión de inconstitucionalidad de los preceptos correspondientes de la LOE, como deberían haber hecho si hubieran tenido alguna duda de que el vicio estaba en ella y no sólo en los decretos que la desarrollan. Queda por analizar, así pues, la primera hipótesis, que los decretos hayan ido más allá de lo permitido por la ley mediante contenidos que, por añadidura, violarían la neutralidad constitucionalmente exigible al Estado en materia educativa.

#### 4. LAS OBJECIONES DE CONTENIDO: IDEOLOGÍA DE GÉNERO, RELATIVISMO Y POSITIVISMO

Hay tres temas específicos en los que se viene insistiendo como injustificados ética y jurídicamente desde que comenzó el debate público sobre la introducción de la Educación para la ciudadanía: los contenidos dirigidos a inculcar la ideología de género, el relativismo valorativo y el positivismo jurídico<sup>28</sup>. Veamos con algún detalle estas objeciones en su mejor interpretación posible, especialmente tomando en consideración los argumentos de los

votos particulares a las sentencias del Tribunal Supremo.

No está muy claro el sentido de la objeción de que los contenidos de la Educación para la ciudadanía defienden, difunden o alienten la llamada “ideología de género”, entre otras razones porque no está claro en qué consiste tal ideología. Si por tal se entiende una teoría densa que no sólo interpreta la discriminación contra las mujeres y otras minorías sexuales y los modelos de familia como construcciones sociales históricamente dadas, con especial insistencia en la categoría del patriarcado, sino que también considera la identidad y la orientación sexuales como abiertas al libre desarrollo personal<sup>29</sup>, debo afirmar que en vano se buscará en los cuatro decretos estatales que desarrollan la enseñanza en cuestión apoyo alguno a semejante teorización. Tras una detenida lectura de esos prolijos decretos no he sido capaz de ver más referencias a dicha ideología de género que las alusiones a la valoración crítica de las discriminaciones, incluidas, naturalmente, las discriminaciones por razón de sexo o de orientación sexual<sup>30</sup>. En particular, tampoco he sido capaz de encontrar indicios de adoctrinamiento en favor de un modelo de familia no heterosexual, como no se confunda indebidamente la valoración crítica de los prejuicios homófobos a la que se refiere uno de los cuatro decretos que desarrollan la LOE con la apología del matrimonio entre personas del mismo sexo, sin duda porque dichos decretos han excluido deliberadamente la inclusión de un tema tan conflictivo como el de los modelos de familia<sup>31</sup>.

Más desarrollada en los votos particulares aparece la objeción que reprocha a la nueva materia aceptar o propugnar el relativismo en materia moral, que, curiosamente, aparece en dos opiniones disidentes que parten de posiciones filosóficas (y quizá también ideológicas) tan opuestas como el objetivismo moral y el relativismo ético. Así, desde una posición moralmente objetivista, los dos votos redactados por Frías Ponce sostienen que es contraria al principio de neutralidad la imposición de los valores de una moral común elegidos por el

Estado porque al adoptar los derechos humanos como “un referente moral universal y común para la conducta, con menosprecio de la ética natural”, se estaría imponiendo “una moral concreta, no neutra”. Más aún, añade este magistrado, al tomar “como referente único los derechos humanos reconocidos por la ley positiva”, la regulación reglamentaria excluye “implícitamente la fundamentación de una moral natural” e impone

“como obligatoria una moral relativista, que no todos los ciudadanos pueden compartir, y que, además, invade el terreno de la moral privada”.

Aunque este magistrado, remitiéndose al art. 27.2 y 27.5 de la Constitución, no cuestiona

“[l]a competencia del Estado en la formación de los alumnos en valores y virtudes cívicas que favorezcan la cohesión social y fomenten la participación activa y responsable de los ciudadanos”,

precisa enseguida que

“más allá de los valores que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional, la intervención en la educación de los poderes públicos es difícilmente justificable en cuanto puede afectar al ejercicio de los derechos y libertades, como la libertad de enseñanza”<sup>32</sup>.

Sin embargo, la argumentación de esta opinión disidente no especifica en qué y por qué los decretos que la desarrollan proponen una visión relativista y, por tanto, sobrepasan ese “sustrato moral del sistema constitucional”. En realidad, los textos de los decretos —varios de los cuales Frías Ponce cita textualmente en su voto pero sin que se destaque o se pueda apreciar su clara y directa relación con las más bien genéricas y sumarias “reflexiones personales” que pretenden justificar su crítica—, remiten la “ética cívica común” precisamente al “sustrato moral del sistema constitucional” que el magistrado dice aceptar, con especial remisión a los derechos humanos reconocidos en la Declaración y en la Constitución.

En el otro lado del espectro filosófico, ahora precisamente desde una posición de relativismo ético, se encuentra el voto redactado por

Peces Morate, que parte de la afirmación del “hecho innegable” de la variedad de interpretaciones sobre los derechos humanos. Según su criterio,

“los hechos demuestran la inexistencia de unos valores éticos comunes al venir incorporados éstos en unas normas que los desarrollan de forma diversa y, en ocasiones, contrapuesta, [...de modo que] no existe una ética o moral universal, que derive como precipitado natural y lógico de las Declaraciones Universales de derechos”<sup>33</sup>.

No obstante, la conclusión de este voto es que dentro de tan variopinta maraña sí existe un derecho indisputable y jurídicamente bien establecido que debe prevalecer en el caso: el derecho de los padres a educar a sus hijos en su particular y relativa moral.

Ahora bien, el anterior argumento relativista es poco persuasivo en dos aspectos diferentes: por un lado, en el plano más general, que haya distintas interpretaciones y desarrollos normativos de unos u otros derechos según épocas y culturas no excluye la validez de un núcleo básico que pueda obrar como común denominador del conjunto de tales derechos; y, por otro lado, más en concreto, la plasmación que un determinado sistema jurídico democrático hace de los derechos básicos puede perfectamente presuponer y alentar unos valores éticos comunes lo suficientemente precisos y abiertos a la vez como para garantizar la convivencia dentro del pluralismo ideológico y político. En realidad, Peces Morate termina aceptando abiertamente esta última conclusión cuando afirma que la mayoría del Tribunal

“insiste en que existen unos *valores éticos comunes*, lo que hace lícito fomentar sentimientos y actitudes que favorezcan su vivencia práctica, pero la cuestión está en conocer si real y verdaderamente esos valores éticos, recogidos como precipitado en las normas positivas, son aceptados y aceptables por todos y cada uno de los ciudadanos, pues bastaría con que alguno o algunos no los tuviesen por tales para que sea necesario respetar sus convicciones y permitirles que eduquen a sus hijos conforme a ellas”<sup>34</sup>.

Sin embargo, en este texto se viene a reformular por completo el argumento inicial, que

asentaba el derecho prevalente de los padres en la inexistencia de una ética común, para asentar el derecho de los padres en su posible discrepancia particular con dicha ética común, cuya existencia se reconoce abiertamente. Y de lo que trata la Educación para la ciudadanía es de promover esa ética común, especialmente frente a quienes la impugnan.

Queda sólo pendiente de comentario el reproche sobre el positivismo ideológico de los decretos estatales que regulan la Educación para la ciudadanía, que consistiría en que los valores ético-políticos objeto de enseñanza y formación no se limitarían a los derechos humanos y al núcleo básico constitucional, sino que se comprometerían con las concretas regulaciones y especificaciones legales de tales derechos. Aunque mencionado genéricamente en los votos de Frías Ponce y de Peces Morate, el único voto que argumenta con detalle y solidez esta objeción es el de Campos Sánchez-Bordona. Sin embargo, creo que su interpretación del texto reglamentario es algo forzada, por lo que su objeción no resulta concluyente.

Citando únicamente uno de los decretos de desarrollo —el 1631/2006, de enseñanzas mínimas en la Educación Secundaria Obligatoria—, y, dentro de él, un solo párrafo de su extensa regulación, Campos Sánchez-Bordona argumenta que

“El respeto de los derechos —que, insisto, debe enseñarse y fomentarse— no equivale siempre y en todo caso, en mi opinión, al asentimiento o adhesión moral a su contenido”,

mientras que el decreto, según lo interpreta este magistrado, establece una vinculación necesaria entre el reconocimiento de un derecho legal y su aceptación moral

“cuando afirma que los derechos y obligaciones «que se derivan» de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Constitución Española han de ser «aceptados» por los alumnos como «criterios para valorar éticamente las conductas personales y colectivas y las realidades sociales»”;

de tal manera —concluye—, el reconocimiento legal de ciertos derechos, como la eventual

“admisión de la clonación no reproductora de seres humanos en una carta de derechos”, se convertiría en fuente de creencias morales indebidamente impuestas por el Estado<sup>35</sup>.

Conviene tener en cuenta el tenor literal del texto en cuestión, enunciado entre los “Objetivos” de la materia para el cuarto curso de la Enseñanza Secundaria Obligatoria:

“4. 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”.

No negaré que la redacción de este texto podría haber sido más cuidadosa en varios aspectos, en especial evitando la expresión “que se derivan”, que entendida en sentido técnico-jurídico daría una amplitud desmesurada y absurda al objetivo educativo (en rigor, obligaría a valorar positivamente cualquier derecho u obligación reconocidos no sólo en cartas de derechos internacionales o autonómicas, sino en cualquier norma jurídica derivada de la Constitución, incluidas las ordenanzas municipales, es decir, desde las obligaciones de los transportistas de pescado hasta los derechos de los usuarios de aparcamientos públicos subterráneos). Pero tal interpretación me parece inapropiada por diversas razones. Ante todo, un texto jurídico como éste, que sin duda no ha sido redactado por un Kelsen, no merece ser interpretado de manera literal, estrictamente técnico-jurídica, sino teniendo en cuenta a los profesionales de la educación a los que está destinado (y presumiblemente de quienes procede su redacción).

Junto a ello, no es sólo que una interpretación literal llevaría a consecuencias tan insensatas como las temidas por el voto particular, sino que una lectura integrada del conjunto del Decreto y en relación con la LOE indica clara y positivamente que los derechos y obligaciones a los que el texto se refiere son los que “se derivan” en el sentido de que se establecen (o se reconocen por estar establecidos) en

la Declaración Universal y la Constitución<sup>36</sup>. Por lo demás, esos son los derechos respecto de los que, por su carácter fundamental, tiene sentido identificar “los valores que los fundamentan” y aceptar tales valores como criterios de enjuiciamiento ético: a mi modo de ver, la coma que sigue a la expresión “identificando los valores que los fundamentan” indica que, sensatamente, son tales valores y no los distintos derechos y obligaciones los que deben operar como criterios éticos; para entenderlo de la otra manera la norma debería haber utilizado la conjunción “y” en lugar de dicha coma. En esta interpretación, en fin, el peso debe estar en la adhesión moral a los valores que subyacen a los distintos derechos más que en una estricta y pormenorizada asunción y valoración positiva de los derechos mismos, cuyo respectivo alcance y límites son y pueden ser objeto de legítimas discrepancias ideológicas en las que la enseñanza de la Educación para la ciudadanía no debe tomar partido.

## 5. UNA OBJECCIÓN ORIGINAL: EL ARTÍCULO 16.2 DE LA CONSTITUCIÓN

Aunque no considerada propiamente en las sentencias del TS ni, que yo sepa, en la discusión doctrinal, una objeción de considerable peso frente a la materia alega que, con independencia de su intención formativa, sus formas de evaluación podrían violar el art. 16.2 de la Constitución, que establece que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”<sup>37</sup>. El alcance de la objeción no debe exagerarse, al menos en el sentido de que tal derecho constitucional —a semejanza del derecho a no declarar contra uno mismo del art. 17.3— en absoluto implica para terceros un deber genérico de no preguntar sino, aparte de la obvia exclusión de cualquier forma coercitiva de interrogatorio, única y estrictamente el derecho a que la negativa a declarar sobre la propia ideología, religión o creencias se pueda considerar jurídicamente indebida por el hecho de venir constreñida por cualquier sanción

o consecuencia jurídicamente negativa<sup>38</sup>. Pero si la objeción no puede exagerarse, tampoco debe menospreciarse, pues plantea el problema del alcance del derecho del art. 16.2 ante las eventuales preguntas por las actitudes ideológicas, religiosas y similares que, en principio, deberían responderse como condición para aprobar una materia obligatoria como la Educación para la ciudadanía.

Hay una posible réplica a esta objeción que, aunque pueda recibir algún peso de situaciones más o menos análogas, no me resulta a fin de cuentas convincente: que el ejercicio del derecho del art. 16.2 no operaría en el ámbito educativo por tratarse de menores de edad que, precisamente, se encuentran en su etapa de formación. Acudiendo a las analogías, es cierto que, en aras de la formación de los menores, consideramos justificable la imposición de obligaciones y castigos informales que nos parecerían infamantes o, al menos, claramente inapropiados como medio de disciplinar el comportamiento de personas adultas (algunos ejercicios de educación física, reprimendas verbales, castigos del tipo “escribir cien veces...” o “en silencio contra la pared”, etc.). Sin embargo, la clara dicción del art. 16.2 y el sentido más inmediato del derecho a no declarar sobre las propias creencias, que pretende garantizar específicamente ese espacio a las personas que desean mantenerlo en el ámbito de su intimidad, no hace fácil distinguir por la edad en el ejercicio de tal derecho y, en todo caso, la distinción sería muy difícilmente aplicable a estudiantes con cierta madurez, especialmente a los más cercanos a la mayoría de edad.

La única réplica que me parece plenamente convincente ante la objeción del art. 16.2 es que las formas de evaluación de la Educación para la ciudadanía, al igual que las de cualquier otra materia del currículum escolar, deben excluir cualquier tipo de examen, indagación o pregunta de carácter ideológico, moral o religioso presentada como condición necesaria para la superación de la materia<sup>39</sup>. Desde luego, ni la LOE ni los decretos estatales que han desarrollado las enseñanzas de aquella y otras

materias establecen formas específicas de evaluación que incluyan tales forma de examen o indagación. De todas formas, si resultara que en la práctica los estudiantes son sometidos a semejantes procedimientos de evaluación, sin duda que habría razones para impugnarlas, de modo similar a como serían impugnables, según lo ha reconocido el Tribunal Supremo, las interpretaciones concretas de unos u otros libros de texto que pretendan adoctrinar en ideologías o creencias que superen el estricto marco de la amplia y abierta ética pública común propia del sistema democrático-liberal amparado por nuestra Constitución.

## 6. UNA BREVE CONCLUSIÓN

Concluyo ya. Aunque mi entusiasmo por la materia de Educación para la ciudadanía está lejos de ser ilimitado, no dejo de ser favorable a su implantación. Es cierto que su regulación reglamentaria es tan prolija y, en ocasiones, lindante con lo innecesario y ocasionalmente lo imprudente en sus contenidos como cicatera y seguramente insuficiente en su reducida implantación horaria. También es cierto que la aplicación práctica de la materia tiene riesgos de sectarismo, sea a través del desarrollo autonómico, en varios casos conocidamente infectado de nacionalismo, sea a través de la letra pequeña de los variopintos libros de texto, que, al parecer, tanto pueden llevar sesgos católicos como marxistas<sup>40</sup>. Sin embargo, más allá de los riesgos, que se pueden y se deben controlar, quiero ver su implantación como una apuesta necesaria y razonable para intentar que nuestros jóvenes sean mejores ciudadanos. No está excluido el fracaso de la apuesta<sup>41</sup>, como nos viene ocurriendo con la enseñanza del inglés y de las matemáticas, sin que se oigan voces en favor de su supresión del currículum escolar. Pero fracasar tras haberlo intentado, a diferencia de seguir fracasando sin intentarlo nunca, al menos puede permitir apreciar los errores y aprender de ellos.

## NOTAS

1. Una versión más amplia de este escrito, con el título “Educación para la ciudadanía: entre la neutralidad estatal y la objeción de conciencia”, que, además de alguna nota más extensa, incluye un amplio apartado al final precisamente dedicado a la cuestión de la objeción de conciencia, se publicará en el *Anuario de Filosofía del Derecho* 2010
2. Aunque la materia tiene varias denominaciones reglamentarias según los cursos (“Educación para la ciudadanía y los derechos humanos”, “Educación ético-cívica” y “Filosofía y Ciudadanía”), aquí adopto siempre la denominación del título, por la que es generalmente conocida.
3. Sobre el tema hay ya una literatura considerable. Limitándome a la jurídica y filosófico-política y en la seguridad de que mi enumeración no es exhaustiva, véanse Aláez 2009, Arteta 2008; Castro Jover 2008; De Lora 2009; Embid 2008; Embid 2009; Fernández-Miranda 2007; García Figueroa 2007; García Guitián 2008; Garcimartín 2007; Gómez Sánchez 2008; Llamazares 2008; López Castillo 2007; López-Sidro 2008; Martí Sánchez 2007; Martín Cortés 2006; Moreno Antón 2008; Moreno Mozos 2008; Palomino 2008; Peces-Barba 2007; Prieto 2007; Rivera 2007; Roca 2008; Rouco Varela 2007; Ruano 2008; Ruano 2009; Ruiz Miguel 2007; y Solozábal 2007 (dicho sea entre paréntesis, el citado escrito del obispo Rouco Varela es un buen resumen de los distintos documentos episcopales de la Iglesia católica española, cuyos argumentos pueden verse por extenso en Llamazares 2008, cap. I.1).
4. No me ocuparé aquí de la jurisprudencia de este tribunal relacionada con la materia (especialmente los casos *Folgerø* c. Noruega y *Zengin* c. Turquía), a la que se refieren las sentencias del Tribunal Supremo que luego se comentarán y sobre la que en España hay ya varios estudios que la relacionan con la Educación para la ciudadanía con criterios no coincidentes: cf. Embid 2008, ap. IV; Jurdado y Cañamares 2007; Martínez-Torrón 2007; y Llamazares 2008, pp. 167-172; sobre jurisprudencia europea anterior relativamente relacionada, en materia de educación sexual, como el caso *Jiménez Alonso* c. España, vid. Vega 2008, pp. 379-380.
5. Cf. Ruiz Miguel 2007.
6. La ordenación anterior tiene una correspondencia parcial con al menos dos de los cuatro sistemas que distingue Amy Guttmann: el “Estado familia”, de tipo platónico, que sería una versión totalitaria del modelo que he denominado republicano, y el “Estado de las familias”, que coincide con mi modelo comunitarista. En cuanto al “Estado de los individuos”, promotor de una autonomía de tipo milliano, y al “Estado democrático de la educación”, que es el sistema defendido por Guttmann bajo un modelo de democracia deliberativa, hay también una fuerte coincidencia de fondo aunque mi exposición siga un camino algo diferente (vid. 1999, cap. 1).
7. De acuerdo, Arteta 2008, pp. 48-55.
8. Rawls 1993, V, § 6.3, p. 199, trad. cast., pp. 233-234.
9. En tal sentido, cf. Callan 1997, pp. 13-50.
10. Textos, por cierto, que no inventan nada, hasta el punto de que vienen a reproducir la sustancia de sendos números del art. 26 de la Declaración de Derechos Humanos de 1948: “2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales [...]”. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” (véase también el art. 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y el art. 29.1 de la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989).
11. Para resolver la tensión entre ambos derechos me temo que no se gana nada con esgrimir el brocardo *in dubio pro libertate* (Vega 2008, p. 383, que lo hace en concreto para apoyar la previsión reglamentaria de una cláusula de conciencia que convierta la Educación para la ciudadanía en materia de libre elección): ¿se trata de la libertad de los padres para elegir por sus hijos o de la libertad de los hijos para formar autónomamente su personalidad?
12. Martha Nussbaum lo expresa de esta irreprochable manera: “La indagación ética requiere un clima en el que los jóvenes sean alentados a ser críticos de sus costumbres y convenciones; y esa búsqueda crítica, a su vez, requiere la conciencia de que la vida contiene otras posibilidades” (1997, p. 54, trad. cast., p. 84).
13. Cf. Callan 1997, pp. 149-158, que fundamenta ese límite en la propia concepción de Rawls sobre la aceptabilidad del pluralismo razonable de acuerdo con el argumento de las “cargas del juicio” (*burdens of judgment*), es decir, del

reconocimiento de las limitaciones humanas en el razonamiento moral, especialmente ante casos límite y difíciles, y de la existencia de hecho de valores plurales con distintas ordenaciones individuales. La principal insistencia de Callan es que la libertad y la igualdad políticas garantizadas por el sistema democrático exigen que la sociedad, a través de la escuela, vaya más allá de la propuesta educativa del propio Rawls y fomente la autonomía de los jóvenes precisamente formándoles en el respeto al pluralismo social, lo que no debe dirigirse ni conducir al escepticismo sino sólo a combatir el dogmatismo ético (cf. *ib.*, pp. 24-50).

14. La expresión es de Llamazares 2008, p. 151.

15. En contra, afirmando que la nueva materia se inspira en el republicanismo antes aludido, se habían pronunciado al menos Martí Sánchez 2007, p. 229; Rouco Varela 2007, esp. apartado III; Moreno Mozos 2008, pp. 446-448; Palomino 2008, pp. 357-359. En cambio, con argumentos coincidentes o convergentes con el Tribunal Supremo, cf. Aláez 2009; Embid 2008, esp. aps. IV-VI; Embid 2009; Gómez Sánchez 2008; Peces-Barba 2007

16. Coincido así con el planteamiento de Alfonso Fernández-Miranda, que considera que “en materia educativa la Constitución ha querido ser ya no implícita sino explícitamente militante” (2007, p. 151) y se pronuncia en favor de una asignatura formativa en valores no meramente procedimentales pero a la vez limitadamente densos: “hay contenidos inexcusables como la proscripción del racismo, del machismo, de la xenofobia o de la homofobia, etc., pero habrá otros que no pasarán de ser opciones políticas. [...] la Constitución ni exige ni impone la apertura de la institución matrimonial a las parejas homosexuales, ni exige ni impone la apertura de la institución de la adopción a las mismas parejas” (pp. 150 y 153).

17. Las cuatro sentencias, de fecha 11 de febrero de 2009, resuelven dos tipos de recursos distintos —la primera sobre una sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y las otras tres sobre sendas sentencias similares del Tribunal Superior de Justicia de Asturias— con algunas variaciones entre las dos fundamentaciones jurídicas entre la primera, con ponencia de Luis-María Díez Picazo, y las otras tres, básicamente idénticas, con tres ponentes formalmente distintos: Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Ramón Trillo Torres y Nicolás Maurandi Guillén (respectivamente, recursos 905/2008, 948/2008, 949/2008 y 1013/2008): en adelante, se citarán como STS-Andalucía y SSTS-Asturias. Por su parte, de los veintinueve componentes del pleno, siete firmaron cuatro votos particulares discrepantes (algunos de ellos con variantes según las distintas sentencias) y tres el único voto concurrente. Las sentencias pueden verse, al menos a fecha de hoy, 11.3.2009, en la siguiente dirección: [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Supremo/desmonta/oposicion/Ciudadania/pide/vigilar/adoctrina/textos/elpepusoc/20090217elpepusoc\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Supremo/desmonta/oposicion/Ciudadania/pide/vigilar/adoctrina/textos/elpepusoc/20090217elpepusoc_8/Tes)). Coincide con mi criterio sobre la buena calidad de las sentencias Embid 2009, p. 42.

18. Cf. el FD 6º de las cuatro sentencias citadas en la nota 17, así como el 9º de la STS-Andalucía y el 8º de las tres SSTS-Asturias, que son prácticamente idénticos.

19. Vid. Aláez 2009 y Embid 2009.

20. Así, varios votos particulares denuncian como contrarios a la neutralidad estatal que los decretos que regulan la materia tengan la pretensión de “promover la adhesión vivencial con lo enseñado” (Peces Morate, apartado 7º de su voto particular a las SSTS-Asturias) y de obtener “asentimiento o adhesión moral” al contenido de los principios democráticos y de los derechos y libertades fundamentales (Campos Sánchez-Bordona, apartado 2º de su voto particular a la STS-Andalucía), o, en fin, que prevean “criterios de evaluación [...] juzgan la actitud y no la aptitud” (González Rivas, introducción a su voto en las cuatro sentencias; cf. también los aps. IX-X de su voto a la STS-Andalucía y los aps. VII-VIII de las SSTS-Asturias).

21. Según veo en la página correspondiente de Internet, la Real Academia Española ha enmendado la definición de “Adoctrinar” en el avance de la vigésima tercera edición de su Diccionario, que ahora dice: “Inculcar a alguien determinadas ideas o creencias”, excluyendo la ambigüedad en cuanto a los modos y a la carga peyorativa de la palabra que parecía mantener la definición anterior: “Instruir a alguien en el conocimiento o enseñanzas de una doctrina, inculcarle determinadas ideas o creencias”.

Es en el nuevo sentido no peyorativo en el que Benito Aláez Corral, con buenas razones, defiende abiertamente la constitucionalidad del “adoctrinamiento democrático pluralista”, en cuanto “inculcación a través de la educación de los valores y principios democráticos” (2009, p. 30).

22 De tal modo, en este específico punto, algunos votos disidentes del TS van bastante más lejos que el obispo Rouco Varela. Para este último, “nadie dudaría de la legitimidad” del Estado “para obligar a los ciudadanos, desde los primeros

pasos de su itinerario formativo, a que conocieran, aprendieran y supieran valorar la estructura jurídica-política de la sociedad y comunidad política concreta a la que pertenecen —sean cual sean los lazos históricos que los unen a ella—, poniendo incluso un énfasis formativo especial en el conocimiento y dominio del contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, como sería en el caso de España, de los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias” (2007, ap. III; las cursivas son mías). La insistencia de Rouco Varela está en que tanto la Ley Orgánica de Educación como sobre todo los Decretos que la desarrollan introducen a través de la Educación para la ciudadanía contenidos formativos que van más allá de ese marco básico, hasta propugnar “una concepción ideológica del Estado —en nuestro caso, laicista-radical—”, precisa el jerarca católico, que pretende pasar a una indebida “formación doctrinal sobre el hombre y a los principios y normas ético-morales que han de presidir y regir su conducta y «su sitio en la vida»” (*idem*). Con ello, la discusión se establece en el plano de si la regulación de la materia, por sus contenidos concretos, viola el deber de neutralidad del Estado, que coincide con una de las líneas argumentativas de los votos particulares de las sentencias del TS, sobre lo que se hablará aquí más adelante. Sin embargo, en el texto se quiere discutir ahora la otra línea de algunos votos particulares, que se encuentra en un plano diferente, que no impugna los contenidos de la materia sino el supuesto previo de que el Estado pueda pretender la “formación” en cualesquiera valores político-morales a través del sistema educativo.

23. Ap. 5º del voto particular de Peces Morate (al que se adhieren De Oro-Pulido López y Yagüe Gil) a las SSTS-Asturias.

La misma argumentación que sigue en el texto vale para la afirmación del voto particular de González Rivas de que la imposición de actitudes implicada en la educación de la autonomía personal (desarrollar un pensamiento propio, reforzar la autoestima, la identidad y la afectividad, construir la conciencia moral) implica adoctrinamiento, invade la esfera de la intimidad del sujeto e “incide” en el derecho de los padres del 27.3 (aps. VII y VIII de sus votos particulares tanto a la STS-Andalucía como a las SSTS-Asturias).

24. No obstante, la normativa educativa admite la posibilidad de que los alumnos obtengan el título de Educación Secundaria Obligatoria aun cuando cuenten con una “evaluación negativa en una o dos materias, y excepcionalmente en tres, siempre que a juicio del equipo docente hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa” (art. 15.3 del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria).

Sobre la variable interpretación de esta normativa según las Comunidades Autónomas en relación con la Educación para la ciudadanía, véase J. A. Aunión, “Más de un centenar de alumnos sigue boicoteando Ciudadanía”, *El País*, 8 de junio de 2009, p. 50.

25. Sobre el sentido de esta clásica distinción entre instrucción y educación, remito a Savater 1997, cap. 2. Aplicándola a la interpretación del art. 27 de la Constitución (bajo la terminología de “enseñanza” y “educación”), véase Aláez 2009, pp. 27-28.

26. En similar sentido, compárense también los arts. 15.1, 34.1, 56 y 79 y la disposición adicional tercera de anterior LO 10/2002, con los arts. 1.c, 17.a y b, 33.a, b, c, h y k, 91.1.e y g, 132.f y g, y la disposición adicional cuarta, n. 2, de la LOE.

27. Hago observar que la alternativa es excluyente porque el establecimiento de una asignatura específica no tiene por qué sustituir a la adecuada transmisión transversal de valores, que también se debe seguir produciendo por aspectos como el buen ambiente en el colegio, el ejemplo de los profesores, la contención de los comportamientos incíviles y el fomento de los cívicos o, en fin, la atención a los valores cívicos en los contenidos de otras muchas materias del currículum.

28. No se agotan con ellos los reproches a la asignatura, que también ha sido genéricamente acusada de haber sido concebida desde un “laicismo de cuño europeo [...] de acuerdo con unos patrones ideológicos que exigen dejar fuera a las instancias religiosas” (López-Sidro 2008, p. 6).

29. Cf. en tal sentido Gamper 2009, pp. 40-42, que, según lo interpreto, la defiende como un contenido adecuado derivado de la Educación para la ciudadanía, aunque sin aportar el más mínimo argumento textual derivado de los Decretos que han desarrollado la materia. La sobreinterpretación de Gamper se basa en el vagaroso argumento de que tal contenido viene exigido por el libre desarrollo de la personalidad de los jóvenes en combinación con la peregrina tesis de que “los derechos” (así, en general) están en una expansión histórica sin vuelta atrás que el liberalismo debe reconocer so pena de alejarse de la democracia. Al margen de un núcleo básico en el que seguramente estamos de acuerdo (prohi-

bición de torturas, presunción de inocencia, no discriminación, libertad de pensamiento y expresión, irretroactividad de la ley penal, participación política, etc.), el alcance y límites de los derechos no está sometido a leyes históricas, en especial porque, como lo muestra bien la historia del derecho de propiedad, algunos de ellos pueden colisionar entre sí, como los de libertad y los de igualdad, o los políticos y los civiles y sociales.

30. Así, en el RD 1630/2006, sobre las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil (de 3 a 5 años), se propone “la adquisición de actitudes no discriminatorias”, añadiendo que “[l]a presencia de rasgos personales diferentes, bien por razón de sexo, origen social o cultural, debe ser utilizado por el profesorado para atender la diversidad, propiciando un ambiente de relaciones presidido por el respeto y la aceptación de las diferencias” (apartado “Conocimiento de sí mismo y autonomía personal” del Anexo). En el RD 1513/2006, sobre Educación primaria (de 6 a 11 años), el área de “Competencia social y ciudadana” tiene como objetivo “la valoración de las diferencias, a la vez que el reconocimiento de la igualdad de derechos entre los diferentes colectivos, en particular, entre hombres y mujeres”. El citado RD 1631/2006, sobre la Educación Secundaria Obligatoria incluye los siguientes temas: “Las relaciones humanas: relaciones entre hombres y mujeres y relaciones intergeneracionales. La familia en el marco de la Constitución española. El desarrollo de actitudes no violentas en la convivencia diaria” y “Valoración crítica de la división social y sexual del trabajo y de los prejuicios racistas, xenófobos, antisemitas, sexistas y homófobos” (contenidos de “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” del Anexo). Y, en fin, el RD 1467/2007, sobre el Bachillerato, establece entre los objetivos de la materia “Filosofía y ciudadanía” el siguiente: “7. Adoptar una actitud de respeto de las diferencias y crítica ante todo intento de justificación de las desigualdades sociales y ante toda discriminación, ya sea por sexo, etnia, cultura, creencias u otras características individuales y sociales”.

31. En efecto, en el decreto correspondiente al segundo ciclo de Educación infantil (de 3 a 5 años) se dice: “La familia y la escuela como primeros grupos sociales de pertenencia. Toma de conciencia de la necesidad de su existencia y funcionamiento mediante ejemplos del papel que desempeñan en su [la de los niños] vida cotidiana. Valoración de las relaciones afectivas que en ellos se establecen”. Por su parte, el Decreto de Educación primaria (de 6 a 11 años) menciona a la familia sólo de pasada en dos ocasiones: “Valoración de la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la familia y en el mundo laboral y social” y “Aplicación de los valores cívicos en situaciones de convivencia y conflicto en el entorno inmediato (familia, centro escolar, amistades, localidad)...”. Y, en fin, en el de Educación Secundaria Obligatoria (de 12 a 15 años) se contiene los siguientes temas: “Las relaciones humanas: relaciones entre hombres y mujeres y relaciones intergeneracionales. La familia en el marco de la Constitución española. El desarrollo de actitudes no violentas en la convivencia diaria” y “Valoración crítica de la división social y sexual del trabajo y de los prejuicios racistas, xenófobos, antisemitas, sexistas y homófobos” (cf., respectivamente, Reales Decretos 1630/2006, 1513/2006 y 1631/2006; por su parte, en el RD 1467/2007, sobre las enseñanzas mínimas del Bachillerato, en la materia “Filosofía y ciudadanía” no hay la más mínima alusión a la familia).

32. Las citas anteriores recogen textos de los apartados I y II del voto particular de Frías Ponce a las SSTs-Asturias y de los apartados II y IV de su voto a la STS-Andalucía.

33. Ap. 5º del voto particular de Peces Morate a las SSTs-Asturias.

34. *Ídem*.

35. Ap. 2º del voto particular de Campos Sánchez-Bordona a la STS-Andalucía.

36. En efecto, en la larga introducción que el Anexo del Decreto 1631/2006 dedica a la “Educación para la ciudadanía”, así como en el apartado sobre “Contribución de la materia a la adquisición de las competencias básicas”, ninguna de las referencias directas a los derechos humanos y a los valores que los fundamentan avala, sino todo lo contrario, la interpretación literal adoptada en el voto particular de Campos Sánchez-Bordona.

37. Esta aguda y original objeción fue planteada por el profesor Lorenzo Peña en el coloquio que siguió a la versión oral de este texto en las Jornadas de Filosofía del Derecho celebradas en Logroño el 26 de marzo de 2009. En mi respuesta, desde luego improvisada, me limité a decir que si un estudiante alegara semejante derecho a no declarar en un examen de la materia demostraría con ello tan buen conocimiento de los derechos y de la Constitución que los ampara que merecería ser evaluado positivamente. Reconociendo que esta respuesta es algo lateral —tanto porque la objeción afecta al conjunto de la evaluación y no sólo al acto formal del examen como porque nada garantiza la aplicación de la solución en todos los centros docentes y, lo que es peor, si la respuesta se ritualizara entre algunos estudiantes mi solución dejaría de estar sustantivamente fundada—, en el texto intento replicar por otro camino.

Quiero observar asimismo que si bien en el FD 14º de las SSTs-Asturias se alude y resuelve el problema central aquí considerado de la evaluación de actitudes y valores, en ningún momento se considera específicamente el argumento relativo al art. 16.2 CE.

38. De todos modos, una diferencia entre los dos derechos mencionados es que en el caso del derecho a no declarar contra uno mismo sí puede haber consecuencias jurídicamente negativas en la medida en que la negativa de un acusado a declarar puede contribuir a determinar su culpabilidad si existen además otros elementos de prueba.

39. Lo que no significa que los estudiantes no puedan ser evaluados por las opiniones y actitudes que muestren libremente en relación con los objetivos de la materia: ¿por qué habría de aprobar la Educación para la ciudadanía alguien que, aun cuando demuestre un buen conocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los derechos constitucionales, defiende o practique el racismo o propugne acabar violentamente con el sistema democrático?

40. Pablo de Lora ha repasado muchos de los libros de texto de la materia y, salvo alguna excepción, llega a conclusiones más bien tranquilizadoras (cf. 2009, § 3).

Por lo demás, la disposición adicional cuarta de la LOE dice que “corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas” y aunque añade que “la edición y adopción de los libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa”, encomienda “la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares” al “proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje, que debe velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución y a lo dispuesto en la presente Ley”.

41. Según varios estudios empíricos, la enseñanza escolar de la educación cívica es sólo relativamente influyente en los jóvenes con independencia de que se ofrezca de manera transversal o como asignatura específica: la mayoría alcanza una comprensión baja de las instituciones y valores democráticos, pero la predisposición a participar en actividades cívico-políticas depende más bien del mayor nivel educativo familiar (cf. García Guitián 2008, pp. 82-89).

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

ALÁEZ CORRAL, Benito, 2009: “Ideario educativo constitucional y respeto a las convicciones morales de los padres. A propósito de las sentencias del Tribunal Supremo sobre «Educación para la ciudadanía»”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 5, pp. 24-33.

ARTETA, Aurelio, 2008: “Aprender democracia. ¿Por qué?”, en Aurelio Arteta (comp.), *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*, Madrid, Alianza, cap. 1, pp. 31-55.

CALLAN, Eamonn, 1997: *Creating Citizens. Political Education and Liberal Democracy*, Oxford, Clarendon Press.

CASTRO JOVER, Adoración, 2008: “Los valores de la Democracia y Educación para la Ciudadanía”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIV, pp. 291-312.

CRICK, Bernard, 1998: *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools. Final Report of the Advisory Group on Citizenship*. 22 September 1998 (puede encontrarse en Internet).

DE LORA, Pablo, 2009: “¿Puede mi hijo ser utilitarista? (o neoliberal, para el caso). Notas sobre la educación para la ciudadanía”, original mecanografiado (de próxima publicación en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*).

EMBED IRUJO, Antonio, 2008: “La educación para la ciudadanía en el sistema educativo español. Reflexiones jurídicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 83, pp. 11-56.

– 2009: “Educar a ciudadanos. Reflexiones en torno a las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009 sobre la ‘Educación para la ciudadanía’”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 4, pp. 40-49.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, 2007: “Educación para la Ciudadanía. Una perspectiva constitucional”, en López Castillo 2007, pp. 147-153.

GAMPER, Daniel, 2009: “Educación para la ciudadanía. Derechos, democracia y la moralidad del espacio público”, *Claves de razón práctica*, n. 193, pp. 36-42.

GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, 2007: “La nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Un test para la racionalidad del sistema educativo”; *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, n. 199, pp. 61-78.

- GARCÍA GUITIÁN, Elena, 2008: "Educación y competencias cívicas", en Rafael del Águila, Sebastián Escámez y José Tudela (comps.), *Democracia, Tolerancia y Educación Cívica*, Madrid, Ediciones UAM, pp. 79-95.
- GARCIMARTÍN MONTERO, Carmen, 2007: "Neutralidad y escuela pública: A propósito de la educación para la ciudadanía", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 14, pp. 1-26.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, 2008: "Libertad religiosa y derecho a la educación: un comentario sobre la asignatura: «Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos»", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIV, pp. 313-336.
- GUTTMAN, Amy, 1999: *Democratic Education*, Princeton, N.J., Princeton University Press (1ª ed. 1987); *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, trad. cast. de Águeda Quiroga, Barcelona, Paidós, 2001.
- HIRSCHMAN, Albert O., 1991: *The Rethoric of Reaction (Perversity, Futility, Jeopardy)*, Harvard University Press; trad. cast., *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- JUSDADO RUIZ-CAPILLAS, Miguel Ángel y Cañamares Arribas, Santiago, 2007: "La objeción de conciencia en el ámbito educativo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Folgerø v. Noruega", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 15, pp. 1-14.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, 2008: Educación para la ciudadanía democrática y objeción de conciencia, Madrid, Dykinson.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio (comp.), 2007: *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, Ángel, 2008: "La objeción de conciencia a la Educación para la ciudadanía ante los tribunales superiores de justicia", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 17, pp. 1-26.
- MARTÍ SÁNCHEZ, José María, 2007: «La "Educación para la Ciudadanía". Ley Orgánica 2/2006, de Educación», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIII, pp. 211-255.
- MARTÍN CORTÉS, Irene, 2006: *Una propuesta para la enseñanza de la ciudadanía democrática en España*, Madrid, Fundación Alternativas.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, 2007: "La objeción de conciencia a la enseñanza religiosa y moral en la reciente jurisprudencia de Estrasburgo", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 15, pp. 1-22.
- MORENO ANTÓN, María, 2008: "La Educación para la Ciudadanía en clave jurídica", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIV, pp. 411-426.
- MORENO MOZOS, María del Mar, 2008: "Educación para la Ciudadanía: ¿Enseñanza de la Constitución y los Derechos Humanos?", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIV, pp. 427-448.
- NUSSBAUM, Martha C., 2001: *Cultivating Humanity. A Classical Defense of Reform in Liberal Education*, Cambridge (Mass.) etc., Harvard University Press, 1997; hay trad. cast. de Juana Pailaya, *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Barcelona etc., Editorial Andrés Bello.
- PALOMINO, Rafael, 2008: "Laicidad y ciudadanía", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXIV, 2008, pp. 336-359.
- PECES-BARBA, Gregorio, 2007: *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*, con la colaboración de Eusebio Fernández, Rafael de Asís y Francisco Javier Ansuátegui, Madrid, Espasa Calpe, 2007.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, 2007: "La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad", en López Castillo 2007, pp. 51-70.
- RAWLS, John, 1993: *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press; trad. cast. de Antoni Domènech, *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 1996.
- REDONDO, Ana María, 2003: Defensa de la Constitución y enseñanza básica obligatoria (integración educativa intercultural y «homeschooling», con "Prólogo" de Paloma Biglino Campos, Valencia, Tirant lo Blanch.
- RIVERA, Juan Antonio, 2007: "¿Cómo educar en valores? Sobre Educación para la Ciudadanía", *Claves de razón práctica*, n. 176, pp. 34-41.
- ROCA, María José, 2008: "Deberes de los poderes públicos para garantizar el respeto al pluralismo cultural, ideológico y religioso en el ámbito escolar", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 17, pp. 1-37.
- ROUCO VARELA, Antonio María, 2007: "«La Educación para la ciudadanía». Reflexiones para la valoración jurídica y ética de una nueva asignatura en el sistema escolar español", discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 29 mayo 2007, en <http://www.archimadrid.es/princi/menu/vozcar/framecar/conferencias/29052007.htm>.
- RUANO ESPINA, Lourdes, 2008: "Objeción de conciencia a la Educación para la Ciudadanía", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 17, 2008, pp. 1-61.
- 2009: "El derecho a elegir en el ámbito escolar la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con las propias convicciones en el marco de la LOLR", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 19, pp. 1-58.

RUIZ MIGUEL, Alfonso, 2007: “Educación, escuela y ciudadanía”, en López Castillo 2007, pp. 27-49; también, con la supresión de algunas notas, en *Claves de razón práctica*, n. 161, abril 2007, pp. 68-75.

SAVATER, Fernando, 1997: *El valor de educar*, Barcelona, Ariel.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, 2007: “La enseñanza de valores entre la libertad religiosa y el derecho a la educación”, en López Castillo 2007, pp. 137-146.

**Fecha de recepción: 01 de julio de 2009**

**Fecha de aceptación: 21 de julio de 2009**