

La introducción de la asignatura «Educación para la Ciudadanía» y la concepción constitucional del pluralismo político ¹

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace tiempo se viene poniendo de manifiesto el fracaso de la educación en nuestro país, y no sólo por lo que se refiere a los pobres resultados académicos. Esto se debe a la pérdida prácticamente absoluta de la autoridad del profesor y del sentido de la disciplina, a la desmotivación de los alumnos y al desprecio de la cultura del esfuerzo y la excelencia académica, que se ha traducido en que España tenga un altísimo índice de fracaso escolar. ² Pero además, aparte de no transmitir a los jóvenes unos conocimientos mínimos medianamente serios, el sistema educativo actual ha demostrado ser incapaz de inculcarles los hábitos y pautas de comportamiento necesarios para la vida en común.

Por lo que se refiere al segundo de los problemas apuntados, el Gobierno ha actuado con la intención de que el sistema educativo cumpla adecuadamente con su misión socializadora. A tal fin, se ha incluido en el currículo escolar una nueva asignatura, llamada «Educación para la ciudadanía», que ha comenzado a impartirse en el curso 2007/2008 en la condición de materia de impartición obligatoria en todos los centros docentes, con independencia de su naturaleza pública, privada, concertada. Esta es, probablemente, una de las principales novedades de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación [en adelante, LOE].

De acuerdo con el Ministerio de Educación, esta asignatura pretende transmitir a los niños y jóvenes los conocimientos necesarios para ejercer responsablemente sus derechos y cumplir con sus deberes. ³ De la importancia

¹ El autor agradece los comentarios de los Profesores Carlos Vidal y Miguel Ángel Alegre, quienes muy amablemente accedieron a leer un borrador del presente trabajo.

² Cfr. Alicia Delibes: «Evaluación de resultados en la educación obligatoria», en Sancho Gargallo y Esteban Villar (dir.): *Evaluación e innovación en el sistema educativo*, Comunidad de Madrid, Madrid, 2006, pp. 123 y ss.

³ Cfr. Juan López Martínez: «La enseñanza de la religión y la Educación para la Ciudadanía: análisis de la normativa en la España constitucional», en Antonio López Castillo (ed.): *Educación*

concedida a la misma da fe el hecho de que la «Educación para la ciudadanía» recorra todo el texto de la LOE, de modo que a la hora de establecer los objetivos de cada una de las enseñanzas (primaria, secundaria, bachillerato), el primero de la lista esté relacionado en cada caso con esta materia. Así, para cualquier nivel de enseñanza, la LOE establece como primer objetivo de la misma la adquisición de valores relacionados con la ciudadanía. Ya se trate de la educación primaria (art. 17.a), la educación secundaria obligatoria (art. 23.a) o el Bachillerato (art. 33 a), ⁴ la LOE pretende que a través del sistema escolar los alumnos aprendan a «ejercer la ciudadanía democrática», inspirada por los valores de la Constitución española y de los respectivos Estatutos de Autonomía, así como por los derechos humanos, que fomente la corresponsabilidad en la construcción de una sociedad justa y equitativa.

No es de extrañar que el Consejo de Estado, en su Dictamen en relación con el Anteproyecto de la LOE, ⁵ subrayara que se veía obligado a «llamar la atención, por deducción del conjunto de la lectura del texto, sobre el hecho de que el propósito innovador en algunas cuestiones (educación para la ciudadanía, educación en la igualdad...) ha llevado a que estas materias resulten sobreemfatizadas por su reiteración constante tanto en la Exposición de Motivos como a lo largo del articulado». ⁶

En principio, parece difícil no estar de acuerdo en la necesidad de que, en los colegios, se forme a los jóvenes para ejercer en la vida social su libertad de modo responsable. Y, sin embargo, la introducción de la «Educación para la

en valores. *Ideología y religión en la escuela pública*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 178 y ss. Este trabajo es especialmente significativo, toda vez que López Martínez era Subdirector General de Ordenación Académica del Ministerio de Educación y Ciencia en el momento de la puesta en marcha de la asignatura.

⁴ La educación para la ciudadanía también es uno de los objetivos de la formación profesional (art. 39.2), se constituye en una de las finalidades de la educación deportiva (art. 63.1) y es un objetivo de la educación de personas adultas [art. 66.3 d)]. Por su parte, el art. 91 incluye, entre las funciones del profesorado, el «fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática».

⁵ Dictamen con núm. de referencia I 125/2005, de fecha 14 de julio de 2005.

⁶ Es más, a juicio de este alto cuerpo consultivo, «parece como si esta innovación constituyera toda la esencia del sistema educativo cuando la realidad es que 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», llegando a la conclusión de que «además, hay elementos como por ejemplo la educación en el mérito y la capacidad individual, que es el baremo por el cual los estudiantes van a acceder al mundo profesional, laboral o adulto en general (desde luego, así lo impone la Constitución al menos para el sector público), que no aparecen mencionados ni una sola vez». No debe sorprender este juicio del Consejo de Estado, cuando el propio Peces-Barba (uno de los principales defensores en el entorno gubernamental de la educación para la ciudadanía) señaló cómo, en su opinión, «sólo con ser capaz de poner en marcha esta iniciativa el Gobierno habría justificado la legislación» (Gregorio Peces-Barba Martínez: «La educación en valores una asignatura imprescindible», *El País* de 22 de noviembre de 2004).

ciudadanía» en el sistema educativo ha generado un considerable rechazo social, de modo que quizá haya que remontarse a mediados de la década de los ochenta para encontrar una fractura tan intensa del consenso en materia de educación.

Las líneas que siguen constituyen un intento de dar respuesta a esta paradoja. Para ello, en primer lugar, abordaré la cuestión de qué se entiende por educación cívica, analizando de qué modo se ha configurado normativamente esta materia. Seguidamente, pondré en relación dichas cuestiones con el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación moral y religiosa que coincida con sus propias convicciones, reconocido en el art. 27.3 de la Constitución [en adelante, CE], derecho del que deriva una posición de no-competencia para los poderes públicos en esta materia. En tercer lugar, analizaré si –y en qué medida– la referencia del art. 27.2 CE a que la educación se realizará «en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» implica, en el contexto de la programación general de la enseñanza que el art. 27.5 CE atribuye a los poderes públicos, un apoderamiento a éstos para establecer con carácter obligatorio una formación ético-cívica. Por último, teniendo en cuenta el contexto de debate social sobre la asignatura «Educación para la ciudadanía» tal y como ha sido implantada en nuestro sistema educativo, contrastaré las conclusiones de los apartados anteriores con la regulación concreta de la asignatura atendiendo especialmente a los criterios de evaluación de la misma presentes en los Reales Decretos que establecen las enseñanzas mínimas de la citada asignatura. Queda, por tanto, fuera del objeto del presente trabajo el análisis de las posibles respuestas jurídicas de aquellos padres que consideren que «Educación para la ciudadanía» vulnera su derecho reconocido en el art. 27.3 CE.⁷

2. LA EDUCACIÓN ÉTICO-CÍVICA Y LA MATERIA «EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA»

La educación ético-cívica puede ser definida como

«La educación que los jóvenes reciben en el ámbito escolar, cuyo fin es garantizar que se conviertan en ciudadanos activos y responsables, capaces de contribuir al desarrollo y al bienestar de la sociedad en la que viven. Aunque sus objetivos y contenido son sumamente variados, tres son los temas clave que tienen un interés especial. Por lo general, la educación para la ciudadanía pretende orientar a los alumnos hacia (a) la

⁷ Al respecto, y en relación con la cadena de objeciones de conciencia ante la asignatura Educación para la Ciudadanía, puede verse José M^a Martí Sánchez: «Objeciones de conciencia y escuela», *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado* n° 15 (2007). También, del mismo autor, «La educación para la ciudadanía en el sistema de la Ley Orgánica de Educación (Una reflexión desde la libertad religiosa)», *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado* n° 10 (2006).

cultura política, (b) el pensamiento crítico y el desarrollo de ciertas actitudes y valores, y (c) la participación activa.»⁸

Como ponen de manifiesto Naval y Altarejos,

«La ciudadanía democrática se refiere directamente a la participación activa de los individuos en el sistema de derechos y responsabilidades que tienen los ciudadanos en el seno de las sociedades democráticas. Por tanto, la educación a ella orientada, se dirigirá a la formación de jóvenes y adultos para el ejercicio de esos derechos y responsabilidades. Esto implica, tanto la formación del juicio político, como del carácter cívico, con el fin de estimular la participación de los ciudadanos en la sociedad civil y en esos procesos de toma de decisiones políticas en el seno de una democracia constitucional.»⁹

Por su parte, la Declaración del Comité de Ministros sobre el «Programa para una educación para la ciudadanía»¹⁰ de 7 de mayo de 1999, tiene como conceptos clave los de «ciudadanía democrática», «derechos humanos» y «relación entre derechos y responsabilidades». En este sentido, en educación para la ciudadanía podemos distinguir: conocimientos; competencias (hábitos); prácticas instrumentales y habilidades operativas.

Como subrayó la Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 16 de octubre de 2002, relativa a la educación para la ciudadanía democrática, ésta aparece como «factor de cohesión social», llegando el Consejo de Europa a declarar 2005 como Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación.¹¹

También en el ámbito comunitario la educación para la ciudadanía ha ido adquiriendo una importancia creciente. Así, en su comunicación de 2004, «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», la Comisión identificó claramente el desarrollo de la ciudadanía europea como una de las principales prioridades de acción de la UE.

Es en este contexto que se enmarca la incorporación de la asignatura «Educación para la ciudadanía» al currículo oficial de todas las enseñanzas. Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, es razonable pensar que la introducción de una asignatura específica de educación para la ciudadanía debe constituir un fin de interés público, pues contribuye a transmitir a los niños y jóvenes los conocimientos necesarios para ejercer responsablemente sus derechos y cumplir con sus deberes, lo cual tiene una indudable trascendencia social. Como

⁸ *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*, Documento de Eurydice, La Red europea de información en educación, de fecha mayo de 2005, publicado en español por la Secretaría General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia, p. 10.

⁹ Concepción Naval y Francisco Altarejos: «Educar para la participación» en José L. García Garrido (ed.): *La sociedad educadora*, Fundación Independiente-Caja Madrid, Madrid, 2002, pp. 226 a 244, en p. 231.

¹⁰ [DECS/EDU/CIT (99) DedE]

¹¹ Para más información véase: <<http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/ECD/>>.

ha señalado Peces-Barba, «es una forma central de socialización, es decir, de inserción de la persona en los valores y en la cultura de una determinada sociedad, dotándola de una preparación adecuada para servir a la sociedad y para realizarse en su profesión».¹²

En este sentido, el Preámbulo de la LOE señala que la finalidad de la «Educación para la ciudadanía», consiste en

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

A mayor abundamiento, el propio Preámbulo de la LOE continúa señalando que «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».

Ahora bien, la relación entre el fin público presente en la introducción en el currículo escolar de una asignatura sobre educación para la ciudadanía y el derecho de los padres a elegir la formación moral para sus hijos se hace problemática pues, como el mismo Preámbulo de la LOE pone de manifiesto, la educación cívica implica la transmisión de valores.

En efecto, el mencionado Preámbulo conecta la relación de principios de la educación con «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». Y en un sentido similar se expresa el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria (BOE de 8 de diciembre), que en su Anexo I «Competencias básicas» afirma que

«Globalmente supone utilizar, para desenvolverse socialmente, el conocimiento sobre la evolución y organización de las sociedades y sobre los rasgos y valores del sistema democrático, así como utilizar el juicio moral para elegir y tomar decisiones, y ejercer activa y responsablemente los derechos y deberes de la ciudadanía», precisando que «la dimensión ética de la competencia social y ciudadana entraña ser consciente de los valores del entorno, evaluarlos y reconstruirlos afectiva y racionalmente para crear progresivamente un sistema de valores propio y comportarse en coherencia con ellos al afrontar una decisión o un conflicto.»

De modo parejo, el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación

¹² Gregorio Peces-Barba Martínez: «La enseñanza pública tiene un ideario», *El País* de 29 de septiembre de 2004. Más discutible es la afirmación de este autor, para quien los centros docentes de iniciativa social dotados de carácter propio carecen de «esa visión total de la ciudadanía, de bien común y de interés general», por lo que a su entender favorecen «la fragmentación y la mentalidad de sociedad privada».

Secundaria Obligatoria (BOE de 5 de enero de 2007), señala asimismo en su Anexo I sobre la competencia social y ciudadana (que se adquiere fundamentalmente por medio de las asignaturas «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos» y «Educación ético-cívica») que

«Permite reflexionar críticamente sobre los conceptos de democracia, libertad, igualdad, solidaridad, corresponsabilidad, participación y ciudadanía, con particular atención a los derechos y deberes reconocidos en las declaraciones internacionales, en la Constitución española y en la legislación autonómica.»

Esta conexión entre valores como libertad, justicia, solidaridad, responsabilidad, por un lado, y ciudadanía democrática, por otro, pone de manifiesto cómo, en mi opinión, la educación cívico-política no puede ser desvinculada del marco de la educación moral.¹³

Por otro lado, como señalan Naval y González, «poner los derechos humanos como fuente ética de la educación cívica no determina cómo realizar ésta prácticamente»,¹⁴ debiendo tenerse en cuenta la apreciación de Barrio Maestre, para quien la raíz ética de la educación cívica «se percibe claramente en una mutua interdependencia de las dimensiones de la justicia, tal como lo entendieron los juristas latinos: el *suum quique tribuere* y el *alterum non laedere* son radicalmente inseparables del *honeste vivere*».¹⁵

De modo que la educación para la ciudadanía necesariamente incide sobre la formación moral de los niños y jóvenes. Ahora bien, llegados a este punto debe analizarse si esta afección —que como hemos señalado trae causa de un motivo de indudable interés público— llega hasta el extremo de implicar una vulneración del derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa que desean para sus hijos.

Aun cuando a primera vista pudiera parecer que la enseñanza del ejercicio de los derechos democráticos no es susceptible de afectar al derecho de los padres a elegir la formación moral de sus hijos, el pluralismo ideológico-valorativo de las sociedades occidentales contemporáneas permite, cuando menos, cuestionar esta no afección de las convicciones paternas por la «Educación para la ciudadanía». Ahora bien, no es suficiente con constatar esta afección, pues la misma puede deberse a la transmisión de los valores inherentes a la propia educación o de los valores constitucionales, lo cual es compatible con nuestro ordenamiento constitucional. En efecto, pretender una educación completamente

¹³ Cfr. José M^a Barrio Maestre: «La educación moral y el futuro de la democracia en Occidente», *Revista de Ciencias de la Educación* n^o 154 (1993), pp. 199-211.

¹⁴ Concepción Naval y Francisco Altarejos: «Una aproximación a la educación para la ciudadanía en Europa en la última década», en Concepción Naval y Javier Laspalas (eds.): *La educación cívica hoy. Una perspectiva interdisciplinar*, EUNSA, Pamplona, 2000, p. 232.

¹⁵ José M^a Barrio Maestre: «Educación para los derechos humanos», *Hacia una cultura de los derechos humanos. Universidad de Verano de derechos humanos y del derecho a la educación*, Fernández, A. (ed.), Ginebra, 2000, p. 144.

libre de valores implica negar la posibilidad misma de la educación institucionalizada, pues ésta implica, siempre, de un modo u otro y con mayor o menor intensidad transmisión de valores. De entrada, estarán siempre presentes los valores inherentes a la propia educación: esfuerzo, mérito, laboriosidad, etc. Pero es que, además, los valores constitucionales pueden estar presentes en el ámbito educativo.

Ahora bien, la dificultad para poder distinguir entre educación y enseñanza implica que sea prácticamente imposible una educación cívica neutral, salvo que la misma se limite a la enseñanza de los derechos y deberes ciudadanos expresamente reconocidos en la Constitución. Los partidarios de la asignatura consideran que con la misma se hacen presentes en el ámbito educativo los «valores comunes a todos, que se expresan en nuestra Constitución», para de este modo formar «una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes democráticos, mediante la transmisión de unos valores morales, donde se subrayan el pluralismo, la tolerancia y el respeto a la diferencia». ¹⁶

No obstante la referencia a los valores comunes, queda abierta la cuestión de la concreción de su significado, ¹⁷ así como el grado de adhesión positiva a los mismos que impone la Constitución; aparte de que, aun cuando se quisiera reducir la «Educación para la ciudadanía» a la enseñanza de los derechos humanos, quedaría la cuestión de la fundamentación de los mismos (esencialmente vinculada tanto a la razón de su universalidad y obligatoriedad como a la determinación del contenido concreto de cada uno de los derechos), por lo que la inclusión de dichos valores en el currículo educativo no resuelve los problemas derivados de la posible afección a los derechos de los padres.

3. LA CUESTIÓN DEL DERECHO DE LOS PADRES

El punto de partida de la cuestión lo constituye, evidentemente, el art. 27.3 CE, conforme al cual «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».

Como señala Embid Irujo, en las instituciones educativas «afloran las pluralidades ideológicas, religiosas y lingüísticas de una comunidad organizada políticamente», al tiempo que la escuela –marcada por esa pluralidad que resalta Embid– «es el lugar primigenio de socialización y de adquisición de hábitos culturales y sociales». ¹⁸ Precisamente por la importancia de la escuela en la

¹⁶ Juan López Martínez: *Op. cit.*, páginas 179 y 185.

¹⁷ Por atenernos a los expresamente acogidos en el texto constitucional: ¿en qué consiste la justicia? ¿qué significado debe atribuirse a la libertad y la igualdad? ¿hasta dónde se extiende el pluralismo político?

¹⁸ Antonio Embid Irujo: «La escuela en Europa como factor unificador y potenciador de los derechos de los ciudadanos», *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 108 (2000), pp. 491,

«socialización y adquisición de hábitos culturales y sociales», cobra enorme relevancia el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral conforme con sus convicciones. Este derecho garantiza que dicha socialización y adquisición de hábitos sea –en parte, al menos– coherente con lo vivido en el seno de la familia, pues corresponde a los padres –primeros responsables de la educación de sus hijos– elegir la formación religiosa y moral que quieren para éstos.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe ponerse de manifiesto que el art. 27.3 CE reconoce a los padres un derecho de libertad, con la consecuencia de que corresponde a éstos la decisión acerca de la formación religiosa o moral que hayan de recibir sus hijos. Así, en la STC 5/1981, de 13 de febrero, el Alto Tribunal vinculó este derecho con la libertad de enseñanza, recalando de este modo el carácter de libertad que tiene el derecho reconocido en el art. 27.3 CE. En el fto. jco. 7º de esta Sentencia, el Tribunal Constitucional señaló que:

«Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (artículo 27.3)».

Asimismo, en su Sentencia 86/1985, de 10 de julio, el Alto Tribunal puso de manifiesto (fto. jco. 3º) que:

«El derecho de todos a la educación [...] incorpora así, sin duda, junto a su *contenido primario de derecho de libertad*, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad.»¹⁹

El derecho reconocido a los padres en el art. 27.3 CE implica, por tanto, su competencia para la formación de la conciencia de sus hijos menores. La libertad de los padres para decidir la formación religiosa y moral de sus hijos conlleva que sea un ámbito vedado a la acción de los poderes públicos. Como señala Díez-Picazo, «resulta difícil negar que el art. 27.3 CE tiene un alcance que va más allá de de la educación religiosa» de modo que corresponde a los padres decidir acerca de la educación moral de sus hijos menores. En consecuencia, señala este autor cómo «el art. 27.3 CE debe ser visto como una interdicción de que el Estado tome partido en los debates morales y políticos, cuyo terreno debe ser la sociedad».²⁰

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado, en su Sentencia de 29 de junio de 2007 (Caso *Folgerø y otros cl. Noruega*, § 84) que:

492 y 499. En realidad el lugar primigenio es la familia, si bien es cierto que la escuela juega un indudable papel socializador.

¹⁹ También consideran al derecho a la educación un derecho de libertad las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala III), de fechas 24 de enero y 10 de mayo de 1985, 10 de mayo y 18 de noviembre de 1988, de 18 de octubre de 1990, de 23 de marzo de 1993, de 13 de mayo de 1996 y de 5 de octubre de 1999.

²⁰ Luis María Díez-Picazo: *Sistema de derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 419 y 420.

«Es en el cumplimiento de un deber natural hacia los hijos –respecto de los cuales los padres son los primeros responsables en su “educación y enseñanza”– donde los padres pueden exigir al Estado el respeto a sus convicciones religiosas y filosóficas. Su derecho se corresponde con una responsabilidad estrechamente ligada al disfrute del ejercicio del derecho a la educación».

Al reconocer la Constitución el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que consideren adecuada, está reconociéndoles un ámbito de libertad en el que no pueden entrar los poderes públicos. A la libertad de los padres les corresponde, como correlato lógico, una situación de no competencia de los poderes públicos.

En este sentido, el Auto del Tribunal Constitucional 276/1983, de 8 de junio, sostuvo (fto. jco. 1º) que:

«Cuando el art. 27.3 garantiza el derecho de los padres para que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones, está estableciendo una órbita de libertad privada y de terreno acotada para el poder público, impidiendo formaciones ideológicas imperativamente predispuestas desde el Estado.»

En consecuencia, los poderes públicos tienen vedado con carácter general el establecimiento, de modo imperativo, de enseñanzas que tengan por objeto la formación moral y religiosa de los discentes. Se trata de un ámbito constitucionalmente reservado a la competencia de los padres.²¹

De acuerdo con Díez-Picazo, tanto del modelo de sociedad pluralista que diseña la Constitución en su art. 1 como del derecho reconocido en el art. 27.3 se deduce que una de las decisiones del constituyente es, precisamente, excluir la formación en valores morales de la competencia de los poderes públicos.²²

El derecho reconocido a los padres en el art. 27.3 CE implica, por tanto, su competencia para la formación de la conciencia de sus hijos menores. Esta norma que establece la competencia de los padres opera como una norma de competencia negativa para el Estado, que a su vez conlleva la limitación de posibles competencias positivas de éste.

Siguiendo a Alexy, podemos definir una norma de competencia negativa como «una norma que limita una norma de competencia positiva».²³ De modo que la existencia de este tipo de competencias (que en la educación moral deriva del derecho reconocido a los padres respecto de sus hijos por el art. 27.3 CE) servirá de cláusula de excepción a las competencias que puedan tener los poderes públicos en materia educativa. Tal y como prosigue Alexy, las normas de

²¹ Competencia que, a su vez, está limitada por el derecho a la educación del niño, así como por el derecho de éste al libre desarrollo de su personalidad. De modo que la transmisión de una formación moral contraria a la dignidad de su hijo, o que fomente en él comportamientos anticonstitucionales, queda fuera del contenido del derecho educativo paterno.

²² Luis María Díez-Picazo: *Sistema de derechos fundamentales*, cit., p. 419.

²³ Robert Alexy: *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2002, p. 239.

competencia negativa «colocan al Estado en la posición de no-competencia y a los ciudadanos en la de no-sujeción».²⁴

Esto implica que el art. 27.3 limita la capacidad de los poderes públicos para definir la educación cívica. En virtud del interés público anteriormente mencionado, forma parte de la competencia de los poderes públicos el establecer en el sistema educativo reglado una materia dirigida a enseñar la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos que hayan sido ratificados por España, pero esta competencia no alcanza al resto de cuestiones que aborda la educación cívica (la transmisión de valores como la solidaridad, justicia, libertad, tolerancia, etc.), precisamente por tratarse de cuestiones que forman parte de la educación moral, y por tanto caen dentro del ámbito de libertad protegido por el art. 27.3 CE.

Paralelamente, a esta no-competencia de los poderes públicos corresponde una no-sujeción de los padres a los contenidos éticos que quiera imponer el Estado. No obstante, dado que el derecho de los padres no es un derecho ilimitado, subsiste el fin público que permite a los poderes públicos encargados de la programación general de la enseñanza el establecer esta asignatura, si bien dicho fin público debe garantizar el máximo respeto posible al derecho educativo paterno. Éste contiene, pues, un mandato de optimización iusfundamentalmente protegido, que vincula a los poderes públicos a la hora de establecer los medios para alcanzar el citado fin público.

En consecuencia, el currículo de educación para la ciudadanía debe limitarse a propugnar el conocimiento de los derechos y deberes constitucionales (así como los Tratados internacionales sobre la materia suscritos por España).²⁵

4. LA EXCEPCIÓN DEL ART. 27.2 CE, TÍTULO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA QUE DEBE SER INTERPRETADO RESTRICTIVAMENTE Y QUE ESTABLECE UNA OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD A LOS PODERES PÚBLICOS

De conformidad con el art. 27.2 CE, «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».

²⁴ Robert Alexy: *Teoría de los derechos fundamentales*, cit., p. 240.

²⁵ A mi modo de ver, teniendo en cuenta el carácter fuertemente ideologizado (y en absoluto neutral) que están teniendo las nuevas regulaciones estatutarias en materia de derechos y libertades (así, por ejemplo, el Título I del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, o el Título I del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), la transmisión en el sistema reglado de enseñanza de los derechos, principios y valores presentes en estas normas conlleva, de suyo, un abandono de la neutralidad.

En la primera de sus Sentencias relativas a los derechos educativos, el Tribunal Constitucional hizo algunas consideraciones acerca de la finalidad de la educación, si bien de manera indirecta. Así, en la STC 5/1981, de 13 de febrero, señaló (fto. jco. 8º) a propósito del derecho a establecer un ideario en los centros de iniciativa social que:

«El derecho a establecer un ideario no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa. Dentro del marco de los principios constitucionales, del respeto a los derechos fundamentales, del servicio a la verdad, a las exigencias de la ciencia y a las restantes finalidades necesarias de la educación mencionadas, entre otros lugares, en el art. 27.2 de la Constitución y en el art. 13.1 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.»

De lo señalado por el Tribunal Constitucional, parece deducirse un concepto de educación que, inspirado en el pleno desarrollo de la personalidad, está caracterizado por el respeto a los derechos fundamentales, el servicio a la verdad y las exigencias de la ciencia, elementos a los que deben añadirse los aspectos religiosos y morales que coincidan con los de los padres del educando, sin olvidar que –de acuerdo con el art. 10.1 CE– dicho desarrollo debe ser *libre*.

Esta posición del Alto Tribunal se vio más claramente refrendada en su Auto 40/1999, de 22 de febrero, al afirmar que con la educación

«se trata de asegurar que los alumnos reciban una formación adecuada para el pleno desarrollo de su personalidad, proporcionándoles el bagaje cultural necesario para el legítimo y pleno ejercicio de la libertad ideológica, comprensiva de todas las opciones que suscita la vida persona y social.»

Como señala Solozábal Echavarría, con el señalamiento de fines a la educación en el art. 27.2 CE «se procede a configurar un contenido constitucional de la educación, lo que podríamos llamar una visión humanista y cívica de la misma, con vigencia en cualquier centro con independencia de su titularidad».²⁶

En relación con el ámbito de la Educación para la Ciudadanía, de lo expuesto se deduce –a mi entender– que los poderes públicos pueden legítimamente establecer la obligatoriedad de la enseñanza de los principios constitucionales. Ahora bien, dicho esto, es evidente que se trata de una limitación al principio general derivado del derecho reconocido en el art. 27.3, lo cual implica que esta limitación deba ser interpretada restrictivamente.

4.1 El deber de neutralidad

La STC 5/1981, de 13 de febrero, consideró que la escuela pública debe ser neutral. Así, en su fto. jco. 9º señaló:

²⁶ Juan José Solozábal Echavarría: «La enseñanza de valores, entre la libertad ideológica y el derecho a la educación», en *Educación en valores...*, cit., p. 143.

«En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (artículo 27.3 Constitución), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas en los centros escolares públicos regulados en la LOECE impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita».

Por su parte, de conformidad con el Auto del TC 359/1985 (fto. jco. 4º):

«El art. 27.3 de la Constitución garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones. Sin entrar a considerar si este derecho constitucional asiste también a los mayores de edad o menores emancipados respecto a su propia persona, como quiere el art. 2.1 c) de la Ley Orgánica núm. 7/1980, de Libertad Religiosa (un precepto legal, dicho sea de paso, meramente interpretativo de la Constitución), es evidente que aquel artículo constitucional ampara, junto a la libre elección de una cierta educación moral o religiosa, el derecho a la neutralidad ideológica de los Centros docentes públicos, tal como declara la citada Sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981. Desde este punto de vista el derecho fundamental en él garantizado guarda una estrechísima relación con el que sanciona el art. 16 de la Constitución, hasta el punto que en ciertos aspectos, y en concreto en aquéllos a los que se refiere el presente recurso, prácticamente se confunden».

De la doctrina del Alto Tribunal, a mi juicio, se deriva asimismo un deber de neutralidad de los poderes públicos cuando establecen un currículo obligatorio para todos los centros docentes, tanto estatales como de iniciativa social (concertados o no). En efecto, si los poderes públicos pudieran establecer un currículo ideológicamente orientado con carácter vinculante para todos los centros docentes, los centros estatales estarían imposibilitados para cumplir con su deber de neutralidad, mientras que los centros de iniciativa social podrían ver afectado su derecho a establecer su carácter propio, en el caso de que lo tuvieran.

Esta interpretación se ve reforzada, en mi opinión, por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 2 del Protocolo I al Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁷, que de acuerdo con el art. 10.2 CE tiene valor interpretativo en materia de derechos fundamentales.

²⁷ Este precepto dispone: «A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asume en el campo de la educación y de la enseñanza,

En efecto, el TEDH señaló, en su Sentencia de 7 de diciembre de 1976 (Caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen v. Denmark*, § 53):

«El Estado, al cumplir las funciones por él asumidas en materia de educación y enseñanza, vela por que las *informaciones o conocimientos* que figuran en el programa sean *difundidas de manera objetiva, crítica y pluralista*. Se prohíbe al Estado perseguir una finalidad de adoctrinamiento que pueda ser considerada como no respetuosa de las convicciones religiosas y filosóficas de los padres. Aquí se encuentra el límite que no debe ser sobrepasado».

Por su parte, en la Sentencia de 29 de junio de 2007 (Caso *Folgerø y otros c/ Noruega*), el TEDH puso de manifiesto (§ 84) que:

«El Artículo 2 del Protocolo I no permite distinguir entre enseñanza religiosa y de otras disciplinas. Es en el conjunto del programa de la enseñanza pública en el que se le prescribe al Estado el respeto a las convicciones, tanto filosóficas como religiosas, de los padres (sentencia *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen*, § 51). Este deber es de amplia extensión ya que se aplica no solamente al contenido de la educación y a la forma de realizarla, sino también al conjunto de todas las funciones asumidas por el Estado. El verbo “respetará” significa algo más que “reconocer” o “tener en cuenta”. Además de una obligación primariamente negativa, implica una obligación positiva del Estado. La expresión “convicciones” no es, en sí misma, sinónimo de “opiniones” o “ideas”. Se refiere a puntos de vista que poseen un cierto nivel de fuerza, seriedad, cohesión e importancia (vid. Sentencias *Valsamis*, 18 de diciembre de 1996, §§ 25 y 27, y *Campbell y Cosans*, 25 de febrero de 1982, §§ 36-37).»

De donde deduce que:

«La segunda frase del Art. 2 del Protocolo I implica por otro lado, que el Estado, en cumplimiento de sus funciones en materia de educación y enseñanza, debe velar para que las *informaciones o conocimientos curriculares* sean transmitidos de una manera objetiva, crítica y pluralista. Dicha frase le prohíbe al Estado perseguir un fin de adoctrinamiento que puede ser considerado como no respetuoso de las convicciones religiosas y filosóficas de los padres. Este es el límite que no debe sobrepasar.»

En el ámbito de la educación cívica, dirigida a fomentar la participación activa de los ciudadanos en el proceso democrático, la información susceptible de ser transmitida de modo objetivo, en mi opinión, podría consistir, como mucho, en la organización política adoptada por el Estado Español en la Constitución de 1978²⁸ –lo que Ana María Redondo ha llamado «el modelo político convivencial»–

respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas».

²⁸ En la medida en que la CE 1978 no establece un sistema de «democracia militante», a juicio de Solozábal Echavarría la intervención estatal en el ámbito educativo dirigida a legitimar el propio Estado democrático y su orden constitucional debe referirse «exclusivamente a las manifestaciones institucionales de la democracia y a los supuestos ideológicos o sociales que la hacen posible». Cfr. Juan José Solozábal Echavarría: «La enseñanza de valores, entre la libertad ideológica y el derecho a la educación», en *Educación en valores...*, cit., p. 146.

²⁹ así como los derechos fundamentales reconocidos en la misma y en los Tratados Internacionales sobre la materia ratificados por España. En otras palabras: la educación cívica constituirá transmisión objetiva de conocimientos cuando tenga por objeto la enseñanza de aquello que sea corolario indispensable de la Constitución.

4.2 El deber de neutralidad de los poderes públicos impone que cualquier referencia a la educación cívica deba limitarse a la enseñanza de aquello que sea corolario indispensable de la Constitución

A mi juicio, del deber de neutralidad que en materia de enseñanza tienen los poderes públicos conlleva que cualquier regulación sobre la educación cívica deba limitarse a la enseñanza de aquello que sea corolario indispensable de la Constitución.

Para analizar una regulación concreta debe partirse de la distinción entre lo constitucionalmente lícito y lo constitucionalmente obligatorio, en relación con el valor superior del pluralismo político, reconocido en el art. 1.1 CE.

Constitucionalmente obligatorio es aquello que se desprende claramente de la propia Constitución, y que, en consecuencia, está dentro de los límites que deben respetar los poderes públicos a la hora de establecer los contenidos educativos.

El Consejo de Estado señaló, en los Dictámenes sobre los Reales Decretos de contenidos mínimos de Educación Primaria y Educación Secundaria obligatoria, ³⁰ que no es lícita «la difusión de valores que no estén consagrados en la propia Constitución o sean presupuesto o corolario indispensables del orden constitucional».

Constitucionalmente lícito es –en cambio– aquello que, sin ser contradictorio con la Constitución, queda a la libre disposición de los poderes públicos. Pero eso no significa que, siendo constitucionalmente lícito, pueda formar parte del contenido de una asignatura obligatoria, puesto que éste debe reservarse a los valores consagrados expresamente en la Constitución, no a otros valores que pueden ser lícitos pero no han sido proclamados en la misma.

En una «aproximación metodológica al problema de los contenidos» de «Educación para la Ciudadanía» (sin entrar, por tanto, en el análisis de los Reales Decretos de contenidos mínimos), Fernández-Miranda ha sostenido que para ser constitucionalmente adecuada, la asignatura puede incluir «contenidos éticos constitucionalmente garantizados», esto es «aquellos valores y principios cuyo

²⁹ Ana María Redondo: *Defensa de la Constitución y enseñanza básica obligatoria (integración educativa intercultural y homeschooling)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 105.

³⁰ Dictámenes 2234/2006, de 23 de noviembre, y 2521/2006, de 21 de diciembre, respectivamente.

alcance se desprende pacíficamente de la interpretación doctrinal o jurisprudencial», debiendo eludir «todas aquellas cuestiones que en una Constitución abierta no pasarán nunca de ser opciones legítimas de partido, posibilidades del legislador democrático, pero que al poder ser combatidas o rechazadas con idéntica legitimidad constitucional, el Estado no podría imponerlas como opciones éticas de obligada transmisión». ³¹

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre (fto. jco. I):

«La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. El legislador es libre dentro de los límites que la Constitución establece para elegir la regulación de tal o cual derecho o institución jurídica que considere más adecuada a sus propias preferencias políticas.»

Ahora bien, precisamente porque la legislación refleja las preferencias políticas de una mayoría coyuntural, el contenido de la misma no puede formar parte del sistema educativo, especialmente de una asignatura que pretende «formar ciudadanos».

Por un lado, imponer en la formación contenidos que forman parte de lo constitucionalmente lícito conlleva que el sistema escolar deja de ser neutral (algo exigido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1981). Por otro lado, se estaría formando a ciudadanos que ya no cuestionarían la decisión política de una mayoría coyuntural, por lo que se estaría vulnerando el pluralismo político exigido por el art. 1.1 CE.

Pero esto, precisamente, forma parte de Educación para la Ciudadanía en la Enseñanza Secundaria Obligatoria. En efecto, el citado Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (BOE de 5 de enero de 2007), incluye dentro de esta materia «los conceptos de democracia, libertad, igualdad, solidaridad, corresponsabilidad, participación y ciudadanía», no sólo tal y como aparecen en la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, sino también «en la legislación autonómica».

A modo de ejemplo podemos comentar algunos aspectos presentes en el Real Decreto 1631/2006, excluyendo deliberadamente –por el propósito de este trabajo– todo lo relativo a la educación afectivo-sexual, presente en el currículo de Educación para la Ciudadanía establecido en dicho Real Decreto. ³²

³¹ Alfonso Fernández-Miranda Campoamor: «Educación para la Ciudadanía. Una perspectiva constitucional», en *Educación en valores...*, cit., pp. 152-153.

³² Si bien son éstas las cuestiones que mayor polémica han suscitado en la opinión pública, quizá junto con las relacionadas con la libertad religiosa y la dimensión pública de las convicciones religiosas, a efectos del presente trabajo –que pretende reconducir la polémica al problema de la determinación de los límites del poder– nos centraremos en materias que, aun cuando pudieran ser asumidas por gran parte de la sociedad, precisamente por reflejar una

De acuerdo con el Anexo 2 del Real Decreto 1631/2006, por medio de la «Educación para la Ciudadanía» se pretende una formación integral de la persona, abordando aspectos que exceden de la ética cívica. Al respecto, dicho Anexo señala:

«Se profundiza en los principios de ética personal y social y se incluyen, entre otros contenidos, los relativos a las relaciones humanas y a la educación afectivo-emocional, los derechos, deberes y libertades que garantizan los regímenes democráticos, las teorías éticas y los derechos humanos como referencia universal para la conducta humana, los relativos a la superación de conflictos, la igualdad entre hombres y mujeres, las características de las sociedades actuales, la tolerancia y la aceptación de las minorías y de las culturas diversas.»

Como puede observarse, en este párrafo están enunciados los principales puntos que debería abordar una antropología completa, lo cual no deja de ser discutible. Pero al detallar los objetivos, contenidos y criterios de evaluación se llega incluso a las concreciones políticas de dicha antropología.

En este sentido, después de vincular esta materia con la «toma de conciencia y adquisición de actitudes y virtudes cívicas», de modo que «ayuden a los alumnos y alumnas a construirse una conciencia moral y cívica acorde con las sociedades democráticas, plurales, complejas y cambiantes en las que vivimos» el precitado Real Decreto dispone lo siguiente:

«Desde este nuevo punto de vista ético es posible abordar el análisis de determinados problemas característicos de la sociedad actual, como el estudio de los factores de discriminación de distintos colectivos, el análisis de la globalización, el concepto de ciudadanía global, el desarrollo humano sostenible o lo relativo a la cooperación y al desarrollo de una cultura de paz».

Consecuentemente, el último bloque de la asignatura «Educación ético-cívica» de cuarto curso, es descrito de la siguiente manera:

«El bloque 5, “Problemas sociales del mundo actual”, incluye la valoración ética de los grandes problemas y dilemas morales generados en el mundo actual desde la perspectiva de los derechos humanos: la globalización y los problemas del desarrollo, los conflictos armados y la actuación de la comunidad internacional en su resolución, etc., todo ello desde la perspectiva del rechazo de las discriminaciones y de la valoración de la actuación de aquellos movimientos y fuerzas internacionales que contribuyen a fomentar la cultura de la paz y la cooperación».

Entre los contenidos podemos encontrar, para la asignatura «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos» (que debe impartirse en uno de los tres primeros cursos de la ESO), cuestiones como «Identificación y cuidado de los bienes comunes y servicios públicos. Los impuestos y la contribución de los

concreta opción política no deben formar parte de la formación ético-cívica impuesta normativamente.

ciudadanos. Compensación de desigualdades. Distribución de la renta» o «Los conflictos en el mundo actual: el papel de los organismos internacionales y de las fuerzas armadas de España en misiones internacionales de paz»; y para la asignatura «Educación ético-cívica» (correspondiente al cuarto curso de la ESO), contenidos tales como «Ciudadanía global», «Operaciones para establecer, mantener o consolidar la paz. La defensa al servicio de la paz».

Todas estas cuestiones, presentes en la norma y por tanto enseñanzas mínimas que deben impartir todos los centros, con independencia de su titularidad, entran, en mi opinión, en el campo de lo constitucionalmente lícito.

Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, pueden legítimamente plasmar en sus decisiones políticas el intento de crear una ciudadanía global, diferente o superpuesta a la española, derivada de la pertenencia a la Nación española, o asignar a las Fuerzas Armadas misiones cercanas al voluntariado y la cooperación internacional, de modo que la presencia militar de España en la escena internacional esté al servicio de la paz. Pero precisamente porque son opciones de las que disponen los poderes públicos, dentro del amplio marco que es la Constitución, no puede considerarse que sean «corolario indispensable» de la Norma fundamental.

Estas cuestiones, en la medida en que corresponden al juego del pluralismo político, no son neutrales, de modo que imponer su presencia en la enseñanza reglada equivale a introducir una concreta orientación ideológica en la escuela, lo cual como hemos puesto de manifiesto anteriormente choca con los derechos fundamentales.

En los contenidos señalados a modo de ejemplo, de la Constitución se deriva tan sólo la ciudadanía española, en tanto que individuos pertenecientes a la Nación, que las Fuerzas Armadas deben defender la soberanía e integridad territorial de España y el orden constitucional, o determinados derechos sociales y culturales, sin prejuzgar el modo de garantizar el acceso a los mismos (y, por tanto, su consideración como servicios públicos).

En su Auto 40/1999, anteriormente citado, el Tribunal Constitucional sostuvo que con la educación:

«Se trata de asegurar que los alumnos reciban una formación adecuada para el pleno desarrollo de su personalidad, proporcionándoles el bagaje cultural necesario para el legítimo y pleno ejercicio de la libertad ideológica, comprensiva de todas las opciones que suscita la vida personal y social.»

No obstante, con los ejemplos citados, de los que deliberadamente he excluido cuestiones controvertidas sobre educación afectivo-sexual en las que la no-competencia de los poderes públicos creo que es mayor y mucho más evidente, se estarían formando ciudadanos que, a la hora de participar activamente en la comunidad política, no partirían en sus planteamientos políticos de sus propias opciones sobre «la vida personal y social» con el límite del marco constitucional, sino de una concreta opción dentro de dicho marco.

Esta conclusión se ve reforzada, a mi juicio, con el análisis de los criterios de evaluación presentes en el Real Decreto que venimos comentando.

Entre estos criterios de evaluación podemos encontrar «identificar los principales servicios públicos que deben garantizar las administraciones» o «comprobar si el alumnado reflexiona y asume el papel vital que tiene la participación humanitaria y la presencia de las organizaciones no gubernamentales para mitigar las derivaciones negativas de los conflictos» («Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos»), o «comprobar si (el alumno) reflexiona y asume el papel vital que tiene la participación humanitaria para mitigar las derivaciones negativas de los conflictos» («Educación ético-cívica»).

Como puede observarse, los criterios de evaluación respecto de contenidos que tan sólo podemos considerar que forman parte de lo constitucionalmente lícito no se limitan a supervisar si los alumnos han adquirido determinados conocimientos, sino que se extienden a verificar si los han asumido, esto es, si los han incorporado a su conciencia moral, con la consecuencia de atribuir la formación de dicha conciencia a los poderes públicos. De este modo, reaparece el riesgo de un Estado educador, que amenaza el ejercicio de la libertad religiosa e ideológica.³³

En mi opinión, esta amenaza no es menor por el hecho de que el Estado sea democrático y pretenda una educación cívica dirigida a la asunción de criterios morales presentes en decisiones políticas constitucionalmente lícitas y legítimamente adoptadas. Como señala Böckenförde, la libertad política de participación de todos en el poder del Estado que asegura el Estado democrático tiene lugar junto a la libertad civil de los individuos y la sociedad, que protege contra ciertas intervenciones del poder estatal. En este sentido

«Abandonar la limitación funcional del Estado invocando el carácter democrático del poder de decisión estatal conlleva reducir la libertad a mera participación democrática», con la consecuencia de que «si se considera que el Estado tiene una competencia ilimitada por disponer de legitimación democrática, el poder de decisión estatal sobre el individuo y la sociedad deviene total. En esta perspectiva, democracia significa que todos pueden decidir sobre todo. Sólo existe, en consecuencia, libertad de participación en el proceso democrático, pero no libertad ante dicho proceso. El resultado es la democracia total, en la que el individuo es en todas sus dimensiones miembro de la colectividad democrática, tomando aquella necesariamente un carácter totalitario.»³⁴

³³ Cfr. Christian Starck: «Raíces históricas de la libertad religiosa moderna», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 47 (1996), p. 27.

³⁴ Ernst W. Böckenförde: «La signification de la distinction entre État et société pour l'État social et démocratique contemporain», *Le droit, l'État et la constitution démocratique*, Bruylant LGDJ, París, 2000, pp. 188-189.

5. CONCLUSIONES

De las consideraciones precedentes se derivan, en mi opinión, las siguientes conclusiones:

1.— Cualquier educación ético-cívica, si verdaderamente quiere ser tal, entraña siempre una ineludible dimensión moral.

2.— En nuestro sistema constitucional de derechos y libertades, corresponde a los padres el derecho a decidir la formación moral y religiosa que quieren para sus hijos. Este derecho, sin ser ilimitado, conlleva una posición de no-competencia de los poderes públicos a la hora de regular estos aspectos en el sistema educativo.

3.— Puede considerarse que de las finalidades constitucionales de la enseñanza establecidas por el art. 27.2 CE deriva un título para que los poderes públicos impongan la transmisión de los valores constitucionales en el marco de la enseñanza reglada.

4.— Esta competencia de los poderes públicos se encuentra no obstante limitada por la no-competencia que es correlato lógico del derecho de los padres reconocido en el art. 27.3 CE. Asimismo, en ejercicio de dicha competencia, los poderes públicos deben respetar el deber de neutralidad del sistema escolar.

5.— Siguiendo la doctrina del Consejo de Estado, lo anterior se concreta en el hecho de que los poderes públicos únicamente podrán imponer la transmisión de aquellos conocimientos que sean corolario indispensable de los valores insertos en la Constitución.

6.— El análisis de los Reales Decretos de enseñanzas mínimas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria revela que el Gobierno, a la hora de regular la nueva materia «Educación para la Ciudadanía», se ha excedido en sus competencias, pues ha incluido contenidos que exceden de lo que es corolario indispensable de la Constitución y ha establecido criterios de evaluación que conllevan la obligación de adherirse interiormente a dichos contenidos.

7.— Este exceso implica una vulneración del derecho de los padres a decidir la formación moral y religiosa que quieren para sus hijos.