

# LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

## (Reflexiones para la valoración jurídica y ética de una nueva asignatura en el sistema escolar español)

Por el Académico de Número  
Emmo. y Rvdmo. Sr. Cardenal-Arzbispo de Madrid  
D. Antonio M<sup>a</sup> Rouco Varela \*

### I. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

“Educación para la ciudadanía” es el nombre que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)<sup>1</sup> da a una nueva materia de enseñanza obligatoria, introducida en los currículos de la Educación Primaria, Secundaria y Bachillerato. El Preámbulo considera como “una de las novedades de la Ley”, en lo que se refiere al currículo, el “situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de nuevos contenidos referidos a esta educación que, con diferentes denominaciones, de acuerdo con la naturaleza de los contenidos y las edades de los alumnos, se impartirá en algunos cursos de la educación primaria, secundaria obligatoria y en bachillerato. Su finalidad consiste en ofrecer a todos los ciudadanos 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 en 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*”. Los principios, objetivos y contenidos de “la Educación para la Ciudadanía”, así como la contribución de esta nueva materia escolar a lo que el lenguaje nor-

---

\* Sesión del día 29 de mayo de 2007.

<sup>1</sup> BOE nº 106 de 4 de mayo.

mativo llama “la adquisición de competencias básicas” y los criterios de su evaluación son minuciosamente desarrollados y regulados por los Reales Decretos del 8/XII/06 para la Educación Primaria y de 5/I/07 para la Secundaria. No se ha publicado todavía el relativo a la materia en el Bachillerato, que en la Ley recibe una denominación ligeramente variada: “Filosofía y Ciudadanía”<sup>2</sup>.

El anuncio de la nueva asignatura y el conocimiento más detallado de sus presupuestos doctrinales y de sus características pedagógicas y didácticas, después de la publicación de los Reales Decretos de aplicación, han suscitado un vivo debate en la opinión pública, trascendiendo los límites de la discusión académica y del análisis científico. El interés por la nueva asignatura y la preocupación despertada en amplios y significativos sectores de la sociedad española por su introducción en el sistema educativo con carácter obligatorio van en aumento.

La Conferencia Episcopal Española se hacía eco de esta inquietud, perceptible sobre todo en los ambientes de las organizaciones católicas de padres de familia y de padres de alumnos, en su Instrucción Pastoral “Orientaciones Morales ante la situación actual de España” del 23 de noviembre de 2006 dentro del contexto de la constatación de que algunos sectores de la sociedad pretenden... “acelerar la implantación del laicismo y del relativismo moral como única mentalidad compatible con la democracia”. En este sentido apunta, según el documento de la CEE, “el anunciado programa de la nueva asignatura, con carácter obligatorio, denominada ‘Educación para la Ciudadanía’, con el riesgo de una inaceptable intromisión del Estado en la educación moral de los alumnos, cuya responsabilidad primera corresponde a la familia y a la escuela”<sup>3</sup>. Pocos meses más tarde, el 28 de febrero de 2007, la Comisión Permanente, conocidos ya los Decretos de desarrollo de la asignatura, insistía en la valoración negativa de la Asamblea Plenaria al calificarla de “una formación estatal y obligatoria de la conciencia”, en la que se “impone el relativismo moral y la ideología de género”, argumentando sus objeciones y extrayendo la siguiente conclusión: “*esta ‘Educación para la Ciudadanía’ de la LOE es inaceptable en la forma y en el fondo: en la forma, porque impone legalmente a todos una antropología que sólo algunos comparten y, en el fondo, porque sus contenidos son perjudiciales para el desarrollo integral de la persona*”<sup>4</sup>.

Crítica fuerte, la de la CEE, que también va a ser discutida, por su parte, fogosamente en los medios de comunicación social y contestada en el debate cultural y político.

---

<sup>2</sup> LOE. Art. 34.6.

<sup>3</sup> LXXXVIII Asamblea Plenaria de la CEE, “Orientaciones Morales ante la situación actual de España”. Instrucción Pastoral, Madrid, 23-XI-06, 18.

<sup>4</sup> Conferencia Episcopal Española. CCIV Comisión Permanente, Madrid 28 de febrero de 2007, 11 y 12.

Se impone, pues, en primer lugar, un análisis jurídico-positivo de lo que se dispone en la ley y en su desarrollo normativo, una valoración crítica desde la perspectiva jurídica del marco constitucional y, finalmente, una valoración ética o moral de la misma a la luz de la reflexión filosófico-teológica. Sin embargo, antes de entrar en el estudio de la cuestión, conviene advertir que las recomendaciones y resoluciones de los organismo europeos –Consejo de Europa y la Comunidad Europea, sobre todo–, relativas a la implantación de “la Educación de la Ciudadanía” en el mapa escolar europeo, no nos eximen del estudio crítico de la legislación española, puesto que el pluralismo de fórmulas adoptadas por los distintos países de la Unión Europea para la concepción pedagógica de esta materia es amplio y complejo. En el informe de Eurydice –La Red europea de información en educación– sobre “la educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo”, editado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España en 2006, se reconocía que, “en general, todos los países europeos están de acuerdo en la necesidad de incluir, de un modo u otro, la educación para la ciudadanía en el currículo escolar oficial. *No obstante, su definición y organización varía considerablemente de un país a otro y parece ser que aún no existe un enfoque general que predomine sobre los demás y que haya sido adoptado por la mayoría de los países...* Puede ofertarse como *materia independiente* (con frecuencia obligatoria), integrada en materias tradicionales (como historia, estudios sociales, geografía o filosofía) o concebida como *un tema transversal*”<sup>5</sup>.

## II. LOS RASGOS NORMATIVOS DE LA NUEVA ASIGNATURA “EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA” EN EL ACTUAL SISTEMA ESCOLAR ESPAÑOL

*Destaca, en primer lugar, su carácter de una asignatura obligatoria.* Podría habérsela concebido muy bien como optativa, en relación, por ejemplo, con la clase de Religión y Moral Católica (y de las otras confesiones religiosas reconocidas por el Estado Español), que se define en la Ley Orgánica de Educación y en su desarrollo normativo como optativa. La consideración, de la que la hace objeto la Disposición Adicional Secundaria 1 como “área o materia” “de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos”, queda reducida, sin embargo, en los Reales Decretos de Primaria y Secundaria a la obligación de los centros docentes públicos –y privados sin “ideario” propio– de disponer “las medidas organizativas para que los alumnos y las alumnas cuyos padres o tutores no hayan optado por que cursen enseñanzas de religión reciban la debida aten-

---

<sup>5</sup> EURYDICE, *La Educación para la Ciudadanía en el contexto escolar europeo*, Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General de Educación. Madrid, 2006, 59.

ción educativa”<sup>6</sup>. Se prefiere, por lo tanto, establecer “la Educación para la Ciudadanía” como asignatura obligatoria en la Primaria, “en uno de los cursos del tercer ciclo de la etapa” (LOE, Art. 18.3), mientras que para la Educación Secundaria se prescribe que “en uno de los tres primeros cursos todos los alumnos cursarán la materia de educación para la ciudadanía y los derechos humanos en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres”, y que, bajo la denominación de “Educación ético-cívica”, se incluya entre las materias obligatorias del cuarto curso (LOE, 24.3 y 25.1)<sup>7</sup>. El legislador pretende disipar las posibles objeciones en torno a la posible contradicción pedagógica y didáctica entre la nueva asignatura y la existencia del área de Religión y Moral con la siguiente advertencia que figura en el Preámbulo de la LOE: “Esta educación (para la Ciudadanía) cuyos contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativo o sustitutorio de la enseñanza religiosa, no entrará en contradicción con la práctica democrática...”. Del examen del perfil global de la ley se deducirá claramente otra conclusión jurídica, como veremos más adelante.

Es evidente, por otra parte, —a la vista de la legislación europea comparada—, que el objetivo educativo pretendido y buscado por “la Educación para la Ciudadanía” podría haberse alcanzado como una materia integrada en otras de contenido similares o como un tema de educación transversal proyectado de tal modo que sus principios influyesen en la concepción de todo el currículo y en la pedagogía general de los centros. También en este punto el Preámbulo de la LOE se muestra precavido ante la previsible argumentación favorable a una concepción de la materia que fuese en esta línea: “Esta educación... no entra en contradicción con la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares”<sup>8</sup>.

*La Educación para la Ciudadanía representa, además, una novedad en la historia de la legislación escolar española.* El legislador lo reconoce y declara con no disimulada satisfacción política: “En lo que se refiere al currículo, una de las novedades de la Ley consiste en situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas y en la introducción de unos nuevos contenidos referidos a esta

---

<sup>6</sup> Real Decreto 1513/2006 de 7 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria, (BOE, nº 293) Disposición Adicional Primera, 3. En términos equivalentes, abriéndose a la circunstancia de que puedan ser los mismos alumnos los que hagan la opción, se expresa el Real Decreto de Secundaria, Disposición Adicional 3 (BOE, nº 5).

<sup>7</sup> En Bachillerato, bajo la denominación de “Filosofía y ciudadanía” se establece también en el currículo como obligatoria (BOE, Art. 34, 6). No se ha publicado hasta el momento del Real Decreto que lo desarrolla.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Educación (LOE) 41. La Educación para la Ciudadanía..., Eurydice, 17.

educación”<sup>9</sup>. Todo lo que pudiera señalarse como posible antecedente en el pasado educativo español de los dos últimos siglos –educación para la urbanidad y buena conducta, formación del espíritu nacional... etc.– está muy lejos de representar un modelo pedagógico similar o una figura jurídica equiparable.

*La configuración de la nueva materia “Educación para la Ciudadanía”, en definitiva, se presenta en la ley y en la ordenación normativa que la desarrolla y aplica no sólo ni principalmente como un instrumento pedagógico al servicio de una cultura o educación política y cívica, sino, sobre todo, como una asignatura independiente y obligatoria dirigida a inculcar una educación en actitudes y valores éticos tanto en el plano de las relaciones sociales como en el del propio comportamiento personal, basada en una explícita antropología.* Es decir, se concibe y programa como una teoría o doctrina sobre el ser y el deber ser del hombre en su doble dimensión personal y social. En los presupuestos teóricos que la sustentan, los conceptos de ciudadano responsable y de ciudadanía democrática prevalecen sobre los de persona y de su responsabilidad moral intransferible, cuando no los absorben axiológicamente en su valor y como valor último.

No tendría por qué haber sido así según la lógica jurídica de lo dispuesto en la LOE. El cuadro de principios y fines de la educación relacionados con los aspectos centrales de la personalidad humana y moral del alumno, en la forma que se explican en su Preámbulo y se explicitan en su articulado, bien pudieran no haber sido enfocados y encauzados obligatoriamente a través de una asignatura independiente, como es “la Educación para la Ciudadanía”. Puesto que el principio de “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 el fin del “pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades afectivas del alumnado, la formación en el respeto de los derechos fundamentales y de la igualdad afectiva entre hombres y mujeres, el reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual, así como la valoración crítica de las desigualdades, que permita superar los comportamientos sexistas...” se explican en el Preámbulo y se fijan en los artículos correspondientes a la regulación de las enseñanzas primarias, secundarias y bachillerato en el cuerpo de la ley como apartados separados de la definición y ordenación de los principios generales y de los objetivos de la educación para la ciudadanía, en los que se propone “el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia y la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos y se insiste en la preparación del alum-

---

<sup>9</sup> LOE, Preámbulo, Edición Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General de Educación, 2006; pág. 40.

nado para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable”<sup>10</sup>. Sin embargo, no se ha procedido así en los Reales Decretos que explicitan normativa y vincularmente el sistema escolar. Al contrario, desarrollan, de hecho, académica, pedagógica y didácticamente ambos principios y objetivos a través de una fórmula curricular de la asignatura “Educación para la Ciudadanía” que los ensambla teóricamente y los tematiza conjunta y orgánicamente.

*a) Se puede comprobar lo dicho, primeramente, a través del análisis de la regulación detallada de la Educación para la Ciudadanía en el Área de Educación Primaria.*

En la exposición resumida de sus objetivos y contenidos se reconoce sin ambages que se parte “de lo personal y del entorno más próximo: la identidad, las emociones, el bienestar y la autonomía personales, los derechos y responsabilidades individuales, la igualdad de derechos y las diferencias. De la identidad y las relaciones personales se pasa a la convivencia, la participación, la vida en común en los grupos próximos. Finalmente, se abordan la convivencia social que establece la Constitución y los derechos y las responsabilidades colectivas. Por tanto, el recorrido va de lo individual a lo social”. En estricta consecuencia con esta definición programática de objetivos y contenidos se concretan éstos en tres Bloques –1. Individuos y relaciones interpersonales y sociales; 2. La vida en comunidad; 3. Vivir en sociedad–, mientras que los objetivos se expresan en una serie de propósitos o fines, ocho, que van desde “desarrollar la autoestima, la afectividad y la autonomía personal en sus relaciones con los demás...” (1), “desarrollar habilidades emocionales, comunicativas y sociales para actuar con autonomía en la vida cotidiana y participar activamente en las relaciones de grupo, mostrando actitudes generosas y constructivas” (2), hasta “conocer, asumir y valorar los *principales* derechos y obligaciones *que se derivan* de la Declaración de los Derechos Humanos, de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Constitución española” (5), y “conocer los mecanismos fundamentales de funcionamiento de las sociedades democráticas y valorar el papel de la administración...” (6), sin olvidar el objetivo de “identificar y rechazar situaciones de injusticia y de discriminación, mostrar sensibilidad por las necesidades de las personas y grupos más desfavorecidos y desarrollar comportamientos solidarios y contrarios a la violencia” (7) y “el de tomar conciencia de la situación del medio ambiente” (8).

---

<sup>10</sup> Cf. Ley Orgánica de Educación (LOE) pág. 37. Compárense, por ejemplo, al respecto, el Art. 1 c), k) e i), y el Art. 2.1, desde apartado a) hasta el e) con el apartado k). Vid. también Art. 17 de a) a e), k) y m), junto con Art. 18.3; así como el Art. 23 a), c), d) y k), con el Art. 24.3; y Art. 32.1 y Art. 33, b) y c) con Art. 33, a).

El criterio pedagógico seguido de integración sistemática de aspectos ético-personales y ético-sociales con elementos de educación político-jurídica y propiamente cívica se puede verificar también, sin forzar en lo más mínimo la literalidad de los textos, cuando se precisa la contribución del área al desarrollo de las llamadas “competencias básicas”, se explicitan los tres bloques de temas que comprende la asignatura y los criterios de su evaluación. Llama la atención, por ejemplo, que en la determinación del criterio de evaluación 5 se incluya expresamente una alusión a la llamada “teoría del género”. Dice así: “reconocer y rechazar situaciones de discriminación, marginación e injusticia e identificar los factores sociales, económicos, de origen de género o de cualquier otro tipo que las provocan”<sup>11</sup>.

*b) En el Real Decreto de Educación Secundaria se acentúa aún más la perspectiva de la concepción sistemática de la Educación para la Ciudadanía como una materia de integración de elementos teóricos y prácticos de antropología, ética general, individual y social, con una parte conclusiva de carácter positivo sobre el ordenamiento jurídico y las reglas de convivencia cívica y política que de él se derivan.*

Se presenta “la Educación para la Ciudadanía” en el Real Decreto de Secundaria, apoyándose en interpretaciones discutibles del Art. 27.2 de la Constitución Española y de conocidas recomendaciones europeas e internacionales, con un objetivo central que vale tanto para su variante de primero a tercer curso como para la de cuarto curso y que es formulado del modo siguiente: “favorecer el desarrollo *de personas libres e íntegras* a través de la consolidación de la autoestima, la dignidad personal, la libertad y la responsabilidad y la formación de futuros ciudadanos con criterios propios, respetuosos, participativos y solidarios, que conozcan sus derechos, asuman sus deberes y desarrollen hábitos cívicos para que puedan ejercer la ciudadanía de forma eficaz y responsable”. Para conseguir este objetivo de compleja y variada composición humana, ética y jurídica, se ha de profundizar, según el Real Decreto, “en los principios de ética personal y social”, y se habrán de incluir “entre otros contenidos, los relativos a las relaciones humanas y a la educación afectivo-emocional, los derechos y 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”. Estos principios, y los contenidos que los pormenorizan, se habrán de ofrecer en la asignatura “Educación para la Ciudadanía” de manera abierta con el fin de que

---

<sup>11</sup> Real Decreto de Educación Primaria, BOE 8-12-06, Anexo 2, 43080-43082, especialmente 43082.

se posibilite a los alumnos y alumnas que “construyan un pensamiento y proyecto de vida propios”, tratando de ayudarles a “construirse una conciencia moral y cívica, acorde con las sociedades democráticas, plurales, complejas y cambiantes en las que vivimos”.

Obedeciendo a estos principios y finalidades pedagógicas, se dispone que la nueva asignatura se divida en la etapa de la Enseñanza Secundaria en dos materias: “*la Educación para la ciudadanía y los derechos humanos* que se imparte en uno de los tres primeros cursos y *la Educación ético-cívica* de cuarto curso. Ambas se estructurarán en varios bloques que van desde lo más personal y lo más próximo a lo global y más general”, con un conjunto de contenidos comunes “que llevan a la adquisición de procedimientos, habilidades sociales y actitudes básicas para el desarrollo de una buena convivencia y de la ciudadanía democrática”, profundizando y consolidando la formación recibida en la etapa de Primaria. También será común a ambas materias de secundaria “partir de la reflexión sobre la persona y las relaciones interpersonales”, así como procurar “el conocimiento y la reflexión sobre los derechos humanos”, aunque –añade el texto legal– “*desde la perspectiva de su carácter histórico*, favoreciendo que el alumnado valore que no están garantizados por la existencia de una Declaración, sino que es posible su ampliación o su retroceso según el contexto”. También coincidirán las dos partes de la nueva disciplina en estudiar “las características y los problemas fundamentales de las sociedades y del mundo global del siglo XXI”. La Educación para la Ciudadanía abordará entre el primer y tercer curso, “*el conocimiento de la realidad desde el aprendizaje de lo social, centrándose la Educación ético-cívica en la reflexión ética que comienza en las relaciones afectivas con el entorno más próximo para contribuir, a través de los dilemas morales, a la construcción de una conciencia moral cívica*”. Desde esa perspectiva metodológica se plantea, a continuación, en el Real Decreto el desarrollo temático de los llamados “bloques de contenidos” de ambas materias con sus correspondientes objetivos pedagógicos, explicando, además, su contribución a “la adquisición de las competencias básicas”. Todo ello a través de una exposición larga, farragosa y reiterativa, que incide e insiste una y otra vez en los mismos elementos antropológicos y éticos que configuran la asignatura como un instrumento pedagógico de más amplio alcance que lo que significa y contiene una formación específicamente cívica y político-jurídica.

*La fijación de los objetivos –trece en total–, que se presentan como comunes a las dos partes de la materia, delata esta característica de una asignatura organizada como una doctrina sobre el hombre y los principios y valores éticos que han de presidir su conducta en todos los ámbitos de la vida, limitándose a añadir a modo de una información conclusiva para el alumno un capítulo sobre el orden político-jurídico de España, visto en el contexto de los organismos internacionales.* Con esta nueva asignatura obligatoria en la etapa de la Educación Secundaria se confiesa expresamente la pretensión de conseguir de los alumnos, desde el “reconocer la con-



dición humana en su dimensión individual y social, aceptando la propia identidad” y “desarrollar y expresar los sentimientos y las emociones, así como las habilidades comunicativas y sociales”, hasta “conocer y apreciar los principios que fundamentan los sistemas democráticos y el funcionamiento del Estado Español y de la Unión Europea, tomando conciencia del patrimonio común y de la diversidad social y cultural”; pasando por “reconocer los derechos de las mujeres, valorar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos entre ellos y rechazar los estereotipos y prejuicios que impongan discriminación entre hombres y mujeres”, y, luego, por “identificar la pluralidad de las sociedades actuales... rechazando las situaciones de injusticia y las discriminaciones existentes por razón de sexo, origen, creencias, diferencias sociales, orientación afectivo-sexual o de cualquier otro tipo, como una vulneración de la dignidad humana y causa perturbadora de la convivencia”. Se ha de tratar, finalmente, de “identificar y analizar las principales teorías éticas, reconocer los principales conflictos sociales y morales del mundo actual y desarrollar una actitud crítica entre los modelos que se transmiten a través de los medios de comunicación”<sup>12</sup>.

*La regulación detallada del contenido temático de ambas materias y de sus criterios de evaluación, que sigue a la exposición de los criterios y objetivos generales que las configuran*, confirma la conclusión anterior. Así, en los temas del Bloque 2 de “la Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos”, dedicado a las “relaciones interpersonales y participación”, se incluye, entre otros temas a primera vista doctrinalmente menos problemáticos, el de los “afectos y emociones” y el de “la valoración crítica *de la división social y sexual* del trabajo y de los prejuicios sociales racistas, xenófobos, antisemitas, sexistas y homófobos”; y, entre “los criterios de evaluación”, se propone como primero: “identificar y rechazar, a partir del análisis de hechos reales o figurados, las situaciones de discriminación hacia personas de diferente origen, género, ideología, religión, orientación afectivo-sexual y otras, respetando las diferencias personales y mostrando autonomía de criterio”. En la regulación temática de los contenidos y de los Criterios de evaluación de “la Educación ético-cívica” ocurre comprensiblemente lo mismo. En el Bloque 3 de los contenidos se plantea en directo la cuestión de las teorías éticas y los derechos humanos, mientras que el segundo Criterio de evaluación de la asignatura se define por la capacidad de “diferenciar los rasgos básicos que caracterizan la dimensión moral de las personas (las normas, la jerarquía de valores, las costumbres, etc.) y los principales problemas morales”, a la vez que el quinto trata de verificar la capacidad de “comprender y expresar el significado histórico y filosófico de la democracia como forma de convivencia social y política”, admitiendo que “mediante este criterio se trata de comprobar si se comprende el pluralismo político y moral...”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> BOE 8.1.07. Real Decreto de Educación Secundaria, Anexo 2, 715-718.

<sup>13</sup> BOE 8.1.07. Decreto de Educación Secundaria, Anexo 2, 718-720.

### c) *Conclusión*

*¿Qué resulta jurídicamente, en orden a la caracterización legal de la nueva materia “la Educación para la Ciudadanía”, del análisis sistemático de la Ley (LOE), que la impone como obligatoria en el sistema escolar español y de los Reales Decretos que la desarrollan normativamente? La respuesta nos parece evidente: el carácter de una materia escolar concebida en su orientación, estructura y desarrollo académico y pedagógico como una teoría general sobre el hombre y los principios éticos que han de modelar su existencia y regir su conducta individual y social; ciertamente, no de forma exhaustiva en la doctrina que ha de ser aprendida intelectualmente, asimilada y practicada en la vida; ni tampoco exhaustiva en su temática; pero sí, de forma condicionante substancial de la educación integral de los alumnos. Teoría que se presenta en el fondo, inequívocamente, como una doctrina en la que se excluye sistemáticamente toda referencia a la dimensión trascendente del hombre y de la sociedad y a la correspondiente perspectiva explícita filosófico-teológica para su completa comprensión y explicación. No puede llamar la atención, que al tratarse de una materia obligatoria, surja inmediata y explicablemente la sospecha de su posible manipulación teórica y práctica como “ideología” y, por consiguiente, la pregunta por su valor o legitimidad jurídica y ética.*

### **III. VALORACIÓN JURÍDICA DE “LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA”**

La nueva asignatura “Educación para la Ciudadanía”, obligatoria para todos los alumnos de las etapas de Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato, en la forma en que es regulada por la Ley Orgánica de Educación y, sobre todo, por los Reales Decretos que la desarrollan<sup>14</sup>, se enfrenta con obstáculos constitucionales a nuestro juicio insalvables: el del derecho a la libertad de enseñanza y el de la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y comunidades, tal como se recogen y consagran en la Constitución y como fueron interpretados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El Art. 27 de la Constitución establece con meridiana claridad a quién pertenece el derecho fundamental de la formación religiosa y moral de los menores de edad. Recordemos el tenor literal de su párrafo 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 convicciones”. Parece obvia una primera conclusión interpretativa del mismo respecto al problema que nos ocupa: el Estado no puede introducir como obligatoria en la Educación Infantil,

---

<sup>14</sup> Falta todavía al día de la fecha, la aprobación y publicación del referido a Bachillerato.

Primaria, Secundaria y Bachillerato una asignatura cuyos principios inspiradores, objetivos pedagógicos y contenidos, junto con los criterios correspondientes de evaluación, vayan dirigidos teórica y prácticamente a la formación moral de los alumnos; acentúese o no la moral social sobre la individual y otórguesele o no mayor o menor espacio lectivo y didáctico a la primera que a la segunda; y menos aún puede permitirse el Estado sub-introducir a través de los presupuestos antropológicos explícitos e implícitos de dicha asignatura una concepción del hombre, de la vida y del mundo que equivalga a una doctrina o ideología obligatoria que venga de hecho a competir con la formación religiosa elegida libremente o a suplantarla subrepticamente. La conclusión es válida naturalmente tanto para la escuela pública como para la privada o de iniciativa social, “concierte” ésta con la Administración del Estado las condiciones organizativas, pedagógicas y financieras de su funcionamiento o no lo haga. La sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1985 llegaba incluso a definir el carácter propio de los centros docentes públicos como neutral ideológicamente en todos los aspectos de su actividad docente, pues “deben ser ideológicamente neutros... y esta neutralidad ideológica es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes (profesores) integrados en el Centro”, lo “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 de acuerdo con sus convicciones”. Y, por supuesto, todavía resultaría más impensable constitucionalmente querer imponer a los padres veladamente, de cualquier modo y por cualquier vía del derecho o la praxis administrativa, una dirección determinada en la elección de la formación moral –bien sea la moral personal, bien sea la moral social– y/o religiosa (o ideológica) de sus hijos. La lectura más simple y más literal del Art. 16 lo prohibiría tajantemente.

El derecho de los padres garantizado por el Art. 27.3 de la Constitución quedaría restringido, además, si se impone una materia escolar de esas características, por razones jurídicas específicas propias en el caso de las Escuelas no estatales, sin excluir a las concertadas, puesto que el derecho al “ideario” o “carácter propio” de esos centros es explicitado y fundamentado por el Tribunal Constitucional sobre la base de la interdependencia intrínseca del mismo y de la oferta por parte de sus titularés de una determinada concepción y visión del hombre y de la vida que posibilite a los padres de los alumnos ejercer libremente el derecho a determinar la formación religiosa y moral de sus hijos no sólo a través de la clase de religión y moral elegida, sino también a través y en el marco general de todas las actividades educativas del Centro. Tanto la sentencia de 13 de febrero de 1981 como la de 27 de junio de 1985 dejan claro que el carácter propio del centro “forma parte de la libertad de creación de centros docentes que equivale a la posibilidad de dotar a éstos (los centros privados) de un carácter y orientación propios”, sin que pueda ser sometido a ninguna autorización previa por parte de la Administración, puesto que procediendo de otro modo vulneraría “el derecho a la

libertad y a la creación de centros docentes, en cuanto de dichos preceptos nace el derecho del titular a establecer el carácter propio, sin que pueda admitirse la injerencia de una autoridad administrativa”<sup>15</sup>.

No parece pues que quepa duda razonable: la imposición legal de una asignatura obligatoria de formación antropológica y moral con carácter general para todos los alumnos, significaría el no cumplimiento del Art. 27 de la Constitución Española en combinación con su Art. 16. Chocaría con el derecho a la libertad de enseñanza de los padres y, subsidiariamente, de los titulares de los centros docentes en puntos concretos regulados claramente por el texto constitucional y explicitados nítidamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

¿Con qué tipo de argumentaciones jurídicas podría pretenderse obviar estos obstáculos constitucionales, resultantes de una interpretación inequívoca de nuestra Constitución? ¿Con el recurso a la terminología legal? ¿No significan lo mismo los términos “ética” y “moral”? En cualquier diccionario especializado en estas ciencias se encontraría la afirmación científica de que histórica y semánticamente significan substancialmente lo mismo y, por consiguiente, también referidos a la realidad objetiva del hombre y de la sociedad. Apenas se podría imaginar un intérprete metodológicamente riguroso del derecho que quisiera recurrir a la argucia hermenéutica de negar a los padres el derecho a “la formación ética” e “ideológica” de sus hijos, y atribuírselo al Estado, utilizando el argumento de que lo que se les reconoce en la Constitución es un derecho con contenido distinto, a saber, el de determinar la formación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus convicciones, no la formación ética, bien sea individual, bien sea social (Art. 27.3 de la Constitución). ¿Es que se trataría de dos realidades objetivas y subjetivamente distintas: la ética y la moral, la formación religiosa y una posible formación humana y civil, agnóstica, que abstrae, en la mejor de las hipótesis, de una posible dimensión trascendente? Evidentemente, no.

¿O se podría, quizá, justificar jurídicamente “la Educación para la Ciudadanía”, tal como ha quedado diseñada legalmente, con la apelación al parágrafo 2 del Art. 27 de la Constitución que dice: “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 fundamentales”? ¿Sería pues constitucionalmente viable una concepción de dicha asignatura en función del conocimiento y asimilación práctica de lo que significa la personalidad humana y de lo que implica su pleno desarrollo? Una respuesta jurídica positiva a esta pregunta ignoraría una tesis

---

<sup>15</sup> Vid. ANTONIO M. ROUCO VARELA, *El derecho a la Educación y sus titulares ¿De nuevo en la incertidumbre histórica?*, Madrid 2007, 21-23 (Publicaciones de la Facultad de Teología “San Dámaso”. Colección Subsidia 20).

pre-política evidente para cualquiera teoría del Estado, mínimamente sana: el Estado no es ni la fuente de donde surge el ser del hombre ni la instancia última para definir su personalidad y, consiguientemente, para determinar los elementos y aspectos que configuran su pleno desarrollo. Si se pretendiese erigir tal postulado, como supuesto doctrinal intrínseco del ordenamiento jurídico, dejaría completamente vacío de contenido el derecho a la libertad de enseñanza de los padres y de las instancias o instituciones sociales llamadas a intervenir en el proceso educativo; y, se establecería, sobre todo, una insuperable contradicción doctrinal y existencial con los derechos de libertad ideológica, religiosa y de culto que garantiza el Art. 16 de la Constitución. Tampoco podría deducirse la competencia del Estado para establecer una enseñanza obligatoria de una materia antropológica y ética en el sistema educativo del Artículo 1.1 de la Constitución según el cual “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, y/o del 10.1: “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”; a no ser a costa de sus Artículos 16 y 27.1, 3.5, 6, 7 y 9, en virtud de las mismas razones de lógica jurídica interna, que subyacen al orden constitucional establecido conforme a los propios principios del Estado social y democrático de Derecho que lo legitiman, y que presupone como sus realidades fundamentales y fundantes –previas a su ordenamiento constitucional positivo– la sociedad o comunidad política sobre la que descansa y lo sustenta no sólo física sino también cultural y moralmente. ¿A qué quedaría reducida, de otro modo, en la práctica la categoría del pueblo como titular de la soberanía política? La distinción funcional entre sociedad y Estado resulta, además, vital para la existencia y mantenimiento de una auténtica configuración democrática del Estado y de su organización constitucional.

Nos encontramos una vez más en España, a propósito de la propuesta de una “Educación para la Ciudadanía”, convertida en asignatura obligatoria para todos los escolares españoles de acuerdo con la legislación recientemente aprobada, con la gran cuestión de la relación entre los principios y fuentes éticas, prepolíticas, del Estado libre democrático y social de derecho, que le son previas, más aún, condicionantes de su legitimidad, y la forma de concebir y realizar en su ordenamiento jurídico positivo, su misión y función y, consiguientemente, su autoridad de cara a la comunidad política, la sociedad y el bien común. Nadie dudaría de la legitimidad de su competencia y poder jurídico 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 (Art. 10.7 de la Constitución). Pero de ahí, del plano de la formación jurídico-cívica, basada en el conocimiento teórico y práctico del ordenamiento jurídico positivo, pretender pasar a la dimensión de la 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”, significaría propugnar una concepción ideológica del Estado –en nuestro caso, laicista-radical–, que nos retrotraería a períodos de la historia política de la Europa del siglo XX y que habríamos de suponer definitivamente superados, y, lo que es más grave, abriría paso a una realización injusta del orden político-constitucional.

#### IV. VALORACIÓN ÉTICA DE “LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA”

Entre las críticas manifestadas en relación con la implantación de la nueva asignatura “Educación para la Ciudadanía” por distintas organizaciones e instituciones sociales aparecen con frecuencia alusiones a algunos contenidos concretos de su programa. Se apunta, por ejemplo, a que se pretende imponer por esta nueva materia escolar la educación –teórica y práctica– en la llamada “teoría de género” para explicar debidamente –según se dice, a la altura de los tiempos–, una dimensión con un significado tan constituyente para el ser humano y para las realidades sociales primarias como es la sexualidad. Se señala, también, la omisión de una expresa referencia al matrimonio y a la familia como temas de la nueva asignatura. Para unos, se trata de una “buena señal” pedagógica –se deja así abierto el programa para un tratamiento libre del tema– y, para otros, de una mala –se impondría disimuladamente, dadas las referencias explícitas que aparecen en los Reales Decretos que lo desarrollan, la implantación obligatoria en “la escuela” de “esa teoría” o “ideología” “del género”–.

Lo más importante, sin embargo, desde el punto de la valoración ética de “la Educación para la Ciudadanía” en la versión legal que conocemos, no son esos aspectos concretos de la programación que preocupan tanto a padres y a educadores, cuanto la existencia misma de la asignatura en la forma legal en que se ha planteado, es decir, dado su carácter obligatorio para todos los alumnos y, por consiguiente, para todos los centros. Porque, como hemos visto en los apartados anteriores de nuestra reflexión, así planteada, se convierte en un problema fundamental de auto-concepción del Estado; de cuya gravedad ética no se puede dudar ni por razones bien conocidas de filosofía del Estado y del Derecho, admitidas universalmente después de la II Guerra Mundial en los contextos más diversos y plurales de las corrientes filosóficas contemporáneas, ni, además, por las terribles experiencias históricas vividas con los totalitarismos políticos de la época<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Cf. ANTONIO M. ROUCO VARELA, *Los Fundamentos de los Derechos Humanos. Una cuestión urgente*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid 2001.

La historia de las ideas políticas y la historia de los hechos políticos enseñan al unísono que, cuando el Estado se propone y quiere actuar y actúa como educador de la sociedad y de la nación y no digamos como educador del hombre, se coloca en la peligrosa pendiente jurídico-política de caer en la tentación de un totalitarismo radical, más o menos encubierto.

La materia "Educación para la Ciudadanía" tiene ciertamente salidas jurídicas y éticas en el contexto del ordenamiento constitucional español: la de su configuración pedagógica como una enseñanza y formación cívico-jurídica en el sentido más específico y metodológicamente serio de la expresión, con un contenido central, el del conocimiento del ordenamiento jurídico del Estado; o la de ser propuesta como una asignatura opcional respecto a otras de contenidos e intenciones pedagógicas semejantes, muy especialmente en relación con la enseñanza de la religión y de la moral que puedan elegir los padres a tenor de las ofertas ofrecidas de acuerdo con la legislación vigente; por ejemplo, en relación con la formación en la religión y moral católica, preferida por casi un 80% de las familias españolas<sup>17</sup>.

Una cuestión de viva actualidad y de un interés doctrinal indudable, al menos para los católicos, es el de los recursos jurídicos posibles, incluso desde el punto de vista de la legalidad positiva, a los que pudiesen acudir legítimamente en primer lugar los padres de familias y padres de alumnos de cara a un eventual cuestionamiento de la asignatura. Se apunta a la objeción de conciencia, recomendada con cada vez mayor insistencia por expertos y profesionales de la educación bien conocidos socialmente y por algunas organizaciones de esos mismos padres. No nos queda ni espacio ni tiempo para abordar detenidamente este problema dentro del marco sistemático de estas primeras reflexiones jurídico-éticas. Problemas especialmente graves para los centros no estatales con ideario propio, sobre todo para las escuelas católicas. La incidencia del derecho canónico en la forma y modo de resolver la cuestión dentro de las escuelas de la Iglesia, o con ideario católico reconocido canónicamente, salta a la vista.

En cualquier caso, a tenor de la jurisprudencia constitucional y jurídico-internacional comparada, no puede negarse a los padres de familia y a los alumnos mayores de edad el recurso legítimo a la objeción de conciencia.

---

<sup>17</sup> Porque es evidente que otro efecto negativo de la imposición de "la Educación para la Ciudadanía", como asignatura obligatoria, es el de competencia pedagógica y didáctica —¿desleal?—, cuando no "doctrinal", con la clase de religión y moral católica y, muy probablemente, con la de las otras "confesiones" y "religiones" reconocidas por el Estado Español. La una, "Educación para la Ciudadanía", obligatoria; la otra, Religión y Moral, optativa y sin alternativas académicamente dignas de tal nombre.

