

LA EDUCACIÓN CÍVICA COMO HERRAMIENTA PARA CONSTRUIR Y FORTALECER LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO¹

Por

CARLOS VIDAL PRADO
Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)

cvidal@der.uned.es

Revista General de Derecho Público Comparado 32 (2022)

RESUMEN: En este artículo se analiza la utilización de la educación cívica y en valores democráticos como instrumento para combatir la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas. A partir del estudio de las iniciativas internacionales y particularmente las del ámbito europeo, se estudian cuáles deben ser los contenidos de este tipo de educación, y qué problemas pueden surgir a la hora de concretarlos. Finalmente, se formulan algunas propuestas sobre los elementos básicos que deberían formar parte de esta materia.

PALABRAS CLAVE: ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA, EDUCACIÓN CÍVICA.

SUMARIO: I. LA NECESIDAD DE ACTUAR FRENTE A LA DISMINUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA DESAFECCIÓN HACIA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS. LA EDUCACIÓN CÍVICA COMO RESPUESTA. - II. LA RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS: UNA PREOCUPACIÓN LATENTE. - III. EL CONTENIDO DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA. EN QUÉ DEBE CONSISTIR LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA. - IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

CIVIC EDUCATION AS A TOOL FOR BUILDING AND STRENGTHENING DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW

ABSTRACT: This article analyses the use of civic education and education in democratic values as an instrument to combat citizens' disaffection towards democratic institutions. Based on a study of international initiatives, particularly those at European level, it examines what the contents of this type of education should be, and what problems may arise when it comes to putting them into practice. Finally, some proposals are made on the basic elements that should form part of this subject.

KEYWORDS: RULE OF LAW, DEMOCRACY, CIVIC EDUCATION.

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (Agencia Estatal de Investigación) RTI2018-096103-B-100 "Enseñar la Constitución. Educar en democracia", aprobado en la convocatoria I+D+i "Retos de investigación" para 2018; y del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Agencia Estatal de Investigación) PID2021-127680OB-I00 "Educar en valores, construir ciudadanías", aprobado en la convocatoria de ayudas 2021 «PROYECTOS DE GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO» en el marco del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

SUMMARY: I. INTRODUCTION: THE NEED TO ACT ON DECLINING POLITICAL PARTICIPATION AND DISAFFECTION TOWARDS DEMOCRATIC INSTITUTIONS. CIVIC EDUCATION AS A RESPONSE. - II. THE SITUATION IN EUROPE: A LATENT CONCERN. - III. THE CONTENT OF CITIZENSHIP EDUCATION. WHAT EDUCATION FOR DEMOCRATIC CITIZENSHIP SHOULD CONSIST OF. - IV. CONCLUSIONS AND PROPOSALS.

Fecha recepción: 05/11/2022

Fecha aceptación: 19/11/2022

I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE ACTUAR FRENTE A LA DISMINUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA DESAFECCIÓN HACIA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS. LA EDUCACIÓN CÍVICA COMO RESPUESTA

Es generalizada la preocupación por la desafección de muchos ciudadanos, especialmente los más jóvenes, hacia las instituciones y la vida política, que provoca un notable descenso de los niveles de participación democrática. En los últimos veinte o treinta años este fenómeno es creciente, y la inquietud suele vincularse a que sea el resultado del impacto en la participación política de ciertos problemas sociales, especialmente los derivados de las crisis económicas y los movimientos migratorios. De este modo, elementos como la identidad nacional y la ciudadanía democrática se han deteriorado y/o debilitado por diversas razones². En definitiva, existe un creciente distanciamiento de las instituciones, especialmente por parte de los más jóvenes.

Una de las herramientas promovidas por las instituciones internacionales y utilizadas para prevenir y combatir estos problemas sociales es la educación cívica y en valores democráticos. La introducción de contenidos transversales, o incluso de una asignatura específica en los currículos educativos que se ocupan de la educación para la ciudadanía, ha sido recomendada por organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Consejo de Europa³, así como de la misma Unión Europea. Las instituciones de la UE llevan tiempo sugiriendo la inclusión de una asignatura independiente en los planes de estudio para promover la ciudadanía responsable en una sociedad democrática como medio de lograr la cohesión social y una identidad europea común. Uno de los objetivos de los sistemas educativos debe ser garantizar el fomento del

² E. Arbués Radigales, C. Repáraz Abaitua y C. Naval Durán, "Los alumnos y la educación para la ciudadanía. Primeros resultados", *Revista española de pedagogía*, n. 253, 2012, pp. 417-439; B. Crick, "Politics as a Form of Rule: Politics, Citizenship and Democracy", en *¿What is Politics? The Activity and Its Study*, ed. A. Leftwich (Cambridge: Polity 2004), pp. 67-85; G. Stoker, *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, 2ª ed., Palgrave, Basingstoke, 2016.

³ Recomendación (2002)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

aprendizaje de los valores democráticos y la participación política en la comunidad escolar para preparar a las personas para la ciudadanía activa⁴, hasta el punto de que desde hace años la Comisión analiza periódicamente cómo las políticas educativas de los distintos países promueven la ciudadanía responsable a través de sus sistemas escolares⁵.

Preparar el futuro en la Unión Europea a través de la educación va más allá de la necesidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Se trata de que los jóvenes de hoy adquieran una identidad e interioricen los valores comunes que les identifican como europeos, haciendo de la Unión un modelo basado en los principios e intereses comunes de sus ciudadanos. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea establece que estos valores son comunes a todos los Estados miembros y que sus límites no sólo deben respetarse, sino que tanto la UE como sus Estados miembros están obligados a defenderlos y promoverlos activamente. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶ destaca en su preámbulo que la Unión ha tratado de preservar y desarrollar valores comunes como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho.

En este contexto, desde las instituciones europeas se ha percibido que el Brexit ha venido motivado, entre otras cosas, por el rechazo o distanciamiento hacia lo que significa la UE, basado en una supuesta desinformación, que no supo ser contrarrestada desde Bruselas. Esto ha precipitado el incremento de los esfuerzos de las instituciones europeas (podría decirse que demasiado tarde, en el caso del Reino Unido) para transmitir sus méritos y poner el foco en los valores de la Unión. La actual Comisión Europea y el propio contenido de las competencias de cuatro de sus vicepresidencias (también reflejadas en el nombre de cada una de ellas⁷) demuestran la voluntad política de la Unión de reforzar su identidad y apoyarse en sus valores comunes.

⁴ Comisión Europea (2005), *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa «Ciudadanos con Europa» para el periodo 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa* (COM(2005)0116 - C6-0101/2005 - 2005/0041(COD)), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52005PC0116> (acceso 05.11.2022).

⁵ Comisión Europea, *Citizenship education at school in Europe* (Brussels, Eurydice, 2017), disponible en español en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6b50c5b0-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF> (acceso 05.11.2022).

⁶ UE (2012). Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Recuperado de Diario Oficial de la Unión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

⁷ Valores y Transparencia, Promoción de nuestro Modo de Vida Europeo, Relaciones Interinstitucionales y Prospectiva, Democracia y Demografía.

La Comisión Europea, en su propuesta de Recomendación del Consejo de la UE sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente⁸, se refiere a la necesidad de aprovechar el potencial de la educación y la cultura como motores de la creación de empleo, la justicia social, la ciudadanía activa y como medio para experimentar la identidad europea en toda su diversidad en nuestras sociedades cada vez más globales, diversas y móviles. La Comisión Europea, el Comité Económico y Social Europeo⁹, el Consejo de Europa y la UNESCO han apoyado la ciudadanía activa respaldando la Declaración de París de 2015 sobre la promoción de la ciudadanía y los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación a través de la educación¹⁰.

Como afirmó John Dewey ya en 1916 en su obra "Democracia y educación"¹¹, la educación tiene un papel importante en la inculcación de valores. Mientras que Dewey subrayaba la necesidad de una educación cívica basada en la enseñanza de la ética, Émile Durkheim afirmaba el carácter socializador de la educación¹². Estas dos concepciones se expresan en la Declaración de París, que también reconoce el valor de las competencias interculturales para el fomento de la cohesión social. Como es sabido, la necesidad de contrarrestar la radicalización, tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París por parte de personas pertenecientes al llamado Estado Islámico, dio lugar a la Declaración de París de los Ministros de Educación de la UE, que hizo hincapié en la necesidad de promover una ciudadanía y unos valores europeos comunes. El primero de sus objetivos establece que la finalidad de la educación es "el desarrollo de competencias cívicas, sociales e interculturales, promoviendo los valores democráticos y los derechos fundamentales (inherentes al ser humano, que pertenecen a cada persona

⁸ Consejo de la Unión Europea. Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente (2018/C 189/01). Recuperado el 25.10.2021, de [europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=SV). (acceso 05.11.2022).

⁹ Comité Económico y Social Europeo. *Active Citizenship For a better European society*. Brussels: EESC, 2012. Obtenido de <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/publications-other-work/e-publications/active-citizenship#downloads> (acceso 05.11.2022).

¹⁰ Ministros de Educación de la UE. *Declaration on Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education*, 2015. Recuperado de https://ec.europa.eu/assets/eac/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf (acceso 05.11.2022).

¹¹ Dewey, J. *Democracy and Education*. (A. libre, Ed.), 1916. Obtenido de https://en.wikisource.org/wiki/Democracy_and_Education (acceso 05.11.2022).

¹² É. Durkheim, *Educación y sociología*, 1922 (Ediciones Península, Barcelona, 2013); É. Durkheim, *La educación: su naturaleza, su función*, 1928 (Incluido en *Educación y pedagogía*. Barcelona: Península, 1996, pp. 43-72; É. Durkheim, *L'évolution pédagogique en France*, París: 1re édition, 3e trimestre 1938. Disponible en: http://classiques.ugac.ca/classiques/Durkheim_emile/evolution_ped_france/evolution_ped_france.html (acceso 05.11.2022).

en virtud de su dignidad), la inclusión social y la no discriminación, y la ciudadanía activa”¹³.

El Parlamento Europeo, en línea con la Declaración de París, también adoptó en 2016 una resolución sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores europeos fundamentales¹⁴.

Sin embargo, como hemos dicho, esto no es sólo una preocupación para la Unión Europea. Muchos de los valores europeos incluidos en el artículo 2 del TUE son valores comunes a las democracias occidentales. En los textos internacionales encontramos a menudo referencias a la “identidad colectiva” o a la “ciudadanía global”. En este contexto, se presta especial atención a determinados valores y actitudes comunes a las distintas culturas: respeto, escucha, adaptación, establecimiento de relaciones, visión multiperspectiva, autoconocimiento y humildad cultural¹⁵.

El Consejo de Europa utiliza el concepto de “educación para la ciudadanía democrática”, indicando que la participación en la vida cultural y política es un derecho humano¹⁶, y considera que la educación para una cultura democrática es una forma de combatir el aumento de la violencia, el racismo, el extremismo, la xenofobia, la discriminación y la intolerancia. En 2010, el propio Consejo de Europa adoptó la “Carta de Educación para la Ciudadanía Democrática y la Educación en Derechos Humanos”¹⁷, que se basa en la idea de que la educación desempeña un papel esencial en la promoción de los valores fundamentales del Consejo de Europa: la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, así como en la prevención de las violaciones de los derechos humanos. A escala mundial, la UNESCO ha destacado recientemente (2020) la importancia de la ciudadanía democrática activa en la educación global en un

¹³ Ministros de Educación de la UE. *Declaration on Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education*, 2015. Obtenido de https://ec.europa.eu/assets/eac/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf (acceso 05.11.2022).

¹⁴ Parlamento Europeo. *The role of intercultural dialogue, cultural diversity and education in promoting EU fundamental values*. 2016. Obtenido de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0005_EN.html?redirect (acceso 05.11.2022).

¹⁵ UNESCO. *Competencias interculturales: marco conceptual y operativo*. Paris: UNESCO, 2013, p. 24. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251592> (acceso 05.11.2022).

¹⁶ Consejo de Europa. Recommendation CM/Rec(2010)7 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, 2010.

¹⁷ Consejo de Europa. *Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education*, 2010. Recuperado de: <https://rm.coe.int/1680487829>.

mundo cada vez más conectado en el que las violaciones de los derechos humanos, la desigualdad y la pobreza amenazan la paz y la sostenibilidad¹⁸.

Por último, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁹ reconoce el papel fundamental de la educación en la consecución de determinados objetivos relacionados con la ciudadanía responsable²⁰. Los objetivos globales específicos incluyen la educación para la ciudadanía global y están relacionados con la sostenibilidad. La UNESCO reconoce que hay culturas en las que la dimensión de la sostenibilidad está tradicionalmente arraigada, algunas de las cuales hablan de los derechos de la naturaleza y están presentes en los programas educativos e incluso en las constituciones. La UNESCO se inspira en estos conceptos para su concepto de educación para la ciudadanía mundial²¹.

En cuanto a la situación específica de algunos países europeos, al margen de la situación en España, que abordaremos más adelante, cabe decir que, en buena parte de ellos, aunque el contenido de estas materias ya existía en los currículos educativos, se ha intensificado en los últimos años. Así, tenemos el caso de Francia, donde desde 1999 se introduce específicamente la “educación cívica, jurídica y social”; de Reino Unido con la “educación para la ciudadanía” desde 2002²² o de Alemania con el programa “aprender y vivir la democracia”²³, que se añade a la asignatura *Politik* (que se imparte

¹⁸ UNESCO. *Global Citizenship Education* (GCDE), 2020. Recuperado de: <https://en.unesco.org/themes/gced>.

¹⁹ Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Naciones Unidas, Septuagésimo período de sesiones, Temas 15 y 116 del programa. Recuperado el 17.09.2021 de: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S.

²⁰ En particular, la Meta 4.7 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (“para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios”). Cfr. UNESCO. *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. Incheon, República de Corea, 2016, anexo II, p. V. Recuperado el 1.1.2018, de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa (acceso 05.11.2022).

²¹ UNESCO. *Global Citizenship Education* (GCDE), 2020. Obtenido de <https://en.unesco.org/themes/gced>.

²² DFEE/QCA *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools* (London, DFEE/QCA, 1998). Disponible en: <https://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf> (acceso 05.11.2022)

²³ El Ministerio Federal de Educación y Ciencia y los ministros de los 13 *Länder* participantes promovieron un proyecto piloto “Demokratie lernen & leben” para los colegios, que tuvo una duración de 5 años (2002-2007). Participaron unos 200 centros de los 13 Estados federados implicados. Todavía pueden verse los documentos del programa aquí: <http://www.blk-demokratie.de/>.

en todos los niveles educativos²⁴). Por su parte, en Italia, como pone de manifiesto Anna Poggi, en Italia el camino ha sido algo inestable. Tras la introducción inicial de la disciplina de la educación cívica, según una connotación quizás tradicional, pero muy precisa, siguieron períodos de enfoques quizás más amplios, pero ciertamente menos específicos y detallados, que no ayudaron a las escuelas a estructurar adecuadamente la enseñanza correspondiente. Es también por esta razón que la última disciplina que ha intervenido, y que ya está en vigor (Ley 92/2019), ha sido saludada por la doctrina con la esperanza de que a través de ella la enseñanza de la educación cívica en las escuelas adquiriera por fin mayor consistencia²⁵. En Portugal encontramos también una trayectoria desigual, pero siempre ha estado presente, desde los años setenta, la educación cívica, con más o menos detalle o con más o menos horas de dedicación docente. Por lo tanto, si bien se ha incrementado este tipo de enseñanza en los últimos años, lo habitual es encontrar, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, una materia específica en la que se imparten valores cívicos y democráticos.

II. LA RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS: UNA PREOCUPACIÓN LATENTE

Un avance importante para la educación para la ciudadanía en el contexto europeo es el Marco de competencias para una cultura democrática del Consejo de Europa²⁶, que proporciona no solo un punto de referencia, sino también herramientas para el diseño, la implementación y la evaluación de las intervenciones educativas en todos los sectores y niveles de la educación, incluida la educación de adultos.

²⁴ M. Elósegui Itxaso, "La legislación vigente sobre la asignatura de Educación Política en las escuelas alemanas", *Revista de Estudios Políticos*, n. 154, 2011, pp. 71-109. B. Overwien, *Educación cívica en Alemania: desarrollo y aspectos de la discusión actual*, Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ), Bogotá, 2019. Disponible en: <https://www.uni-kassel.de/forschung/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=1589&token=c739411bf14e5954d20133f136353418dc4d9a4d> (acceso 05.11.2022)

²⁵ A. Poggi, "La enseñanza de la educación cívica en las escuelas italianas: una continuidad...discontinua", en *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, ed. F.J. Díaz Revorio y C. Vidal Prado (Navarra: Aranzadi 2022), pp. 257-278.

²⁶ El Marco de Referencia de Competencias para la Cultura Democrática (RFCDC) del Consejo de Europa tiene su origen en una iniciativa de Andorra durante su Presidencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2013. El Marco es un conjunto de materiales que pueden utilizar los sistemas educativos para dotar a los jóvenes de todas las competencias necesarias para actuar en defensa y promoción de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, para participar de manera efectiva en una cultura de democracia y vivir en paz con los demás en sociedades culturalmente diversas. La versión española del documento está disponible en: <https://rm.coe.int/libro-competencias-ciudadanas-consejo-europeo-16-02-18/168078baed> (acceso 5.11.2022). Sobre el Marco, puede consultarse la página web que incluye todos los contenidos: <https://www.coe.int/en/web/reference-framework-of-competences-for-democratic-culture/>

Según este documento, existe un vínculo inseparable entre la vida democrática y las competencias interculturales y democráticas. El marco conceptual define la cultura democrática como una forma de vivir, comportarse e interactuar con los demás que requiere un compromiso con el Estado de derecho y los derechos humanos, un compromiso con el ámbito público, una convicción de que los conflictos deben resolverse de manera pacífica, el reconocimiento y el respeto de la diversidad, un deseo de expresar las propias opiniones, una disposición para escuchar las opiniones de los demás, un compromiso con las decisiones que deben ser tomadas por la mayoría, un compromiso con la protección de las minorías y sus derechos, y un deseo de participar en diálogos sobre las diferencias culturales²⁷.

Para participar de forma eficaz y adecuada en una cultura democrática, se necesitan tres conjuntos de valores:

- (a) los que se refieren a la dignidad humana y a los derechos humanos,
- (b) los referidos a la diversidad cultural, y
- (c) los de la democracia, la justicia, la equidad, la igualdad y el Estado de Derecho.

Cabe señalar que las maniobras y los intentos de bloqueo de los presupuestos de la UE por parte de los países que rechazan que se ponga como condición para su ejecución el respeto al principio del Estado de Derecho como condicionalidad, mientras dicen operar según los principios democráticos, pone en tela de juicio este marco. Viceversa, el posible bloqueo de los fondos de la UE a Hungría y Polonia, condicionándolos al respeto del Estado de Derecho, aceptado por el Tribunal de Justicia de la UE²⁸, refleja una realidad preocupante. Estas tensas situaciones ilustran claramente las correlaciones de poder que prevalecen en el lento proceso de integración europea y en la construcción de su ciudadanía, con cuestiones políticas tácticas (como la necesidad de unanimidad y el poder de veto) que dominan sobre los ideales europeos de

²⁷ *Competencias para una cultura democrática. Convivir en pie de igualdad en sociedades democráticas culturalmente diversas*, Consejo de Europa, febrero 2018, pp. 15 y 22. Disponible en: <https://rm.coe.int/libro-competencias-ciudadanas-consejo-europeo-16-02-18/168078baed> (acceso 5.11.2022).

²⁸ El Tribunal de Justicia considera que el mecanismo de condicionalidad se adoptó sobre una base jurídica adecuada, es compatible con el procedimiento establecido en el artículo 7 TUE y respeta, en particular, los límites de las competencias atribuidas a la Unión y el principio de seguridad jurídica. Véanse las sentencias en los asuntos C-156/21 Hungría c. Parlamento (ECLI:EU:C:2022:97) y Consejo y C-157/21 Polonia c. Parlamento y Consejo (ECLI:EU:C:2022:98) de 16 de febrero de 2022.

solidaridad de los tratados. De ahí la importancia del Plan de Acción para la Democracia Europea²⁹ propuesto por la nueva Comisión.

Algunos autores, por ejemplo, señalan que en ciertos países de Europa del Este se ha aplicado la misma receta que en la Unión Europea, especialmente en lo que respecta a la separación de poderes. Así, a pesar de la falta de una tradición propia, se trasplantó el modelo de un Tribunal Constitucional fuerte, un Consejo de la Magistratura autónomo y, en general, se dotó a los jueces de un fuerte poder de contrapeso al Ejecutivo y al Legislativo. El poder judicial ha optado así por una reinterpretación activa de las normas constitucionales, limitando en algunos casos el margen de discrecionalidad de los poderes públicos y judicializando muchos aspectos de la vida política. En este contexto, los grupos políticos populistas, también conocidos como “iliberales”, se aprovecharon del malestar y provocaron una reacción entre los ciudadanos en respuesta a los excesos del poder judicial. Uno de los elementos que habría ayudado a contrarrestar esta estrategia habría sido una educación pública rigurosa y sólida³⁰.

En Polonia, por lo demás, hubo (y hay) un problema con la educación cívica, a saber, el recuerdo de asignaturas similares impartidas durante la dictadura comunista. Especialmente en los primeros años de la transición a la democracia, existía una asociación mental con el concepto de cursos de ciencias sociales. Durante cinco décadas, asignaturas como “Educación cívica”, “Información básica sobre Polonia y el mundo actual”, o incluso “Conocimiento de la sociedad”, una asignatura que todavía se impartió durante unos años tras la caída de la dictadura, sirvieron para adoctrinar. Se promovió una propaganda basada en mentiras flagrantes y simplificaciones primitivas de la ideología marxista³¹. Algo similar pudo haber ocurrido en otros países que salían de regímenes autoritarios, no sólo en Europa del Este. En España y Portugal, por ejemplo, se dieron circunstancias similares, si bien en España no se utilizó una materia semejante que inculcase los valores democráticos, en contraste con la dictadura. Tampoco ocurrió

²⁹ Vid. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_es (acceso 5.11.2022).

³⁰ G.A. Tóth, “Illiberal Rule of Law? Changing Features of Hungarian Constitutionalism”, en *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*, ed. M. Adams, A. Meuwese y E. Ballin (Cambridge: Cambridge University Press 2017), p. 396.

³¹ M. Zahorska-Bugaj, “Poland After the Democratic Revolution: Challenges for Civic Education”, en *Building Civic Education for Democracy in Poland* (USA: National Council for the Social Studies and Eric Clearinghouse for Social Studies/Social Science Education, 1996). Versión traducida al español: “Polonia después de la revolución democrática. Desafíos para una educación cívica”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXVII, nn. 1-2, pp. 203-222 (cita en pp. 219-220).

en Italia y Alemania, países donde la educación cívica se consideraba necesaria, pero sin caer en el error de oponerla al adoctrinamiento ideológico de la dictadura³².

El reciente informe del Parlamento europeo sobre la aplicación de medidas de educación cívica en los diferentes países subraya que

En algunos Estados miembros se producen tensiones entre el nivel nacional y el supranacional así como entre la dimensión colectiva y la individual de la educación cívica. En estos casos, como es el de Polonia o Hungría, se hace mayor hincapié en desarrollar una interpretación nacionalista de la ciudadanía, la cultura y la historia, dando más valor a la disciplina y la adaptación que a la libertad y el compromiso crítico³³.

De este informe procede el último texto encontrado en la UE sobre la cuestión que analizamos: una resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 6 de abril de 2022 sobre la aplicación de medidas de educación cívica (2021/2008(INI)). Esta resolución es el resultado de varios trabajos anteriores, que partían de la idea de que “El sistema político europeo no puede funcionar si los ciudadanos no lo conocen ni lo entienden”.

El informe señala cómo una serie de acontecimientos y cambios sociopolíticos refuerzan la necesidad de una educación cívica más eficaz. La controversia del Brexit es un recordatorio del impacto que la falta de información y la conexión emocional, junto con

³² Anna Poggi sostiene que en Italia la escuela debía “convertirse en uno de los pilares sobre los que pivotará el renacimiento civil y moral del país tras los oscuros años del fascismo”. Pero la idea del *Risorgimento* de considerar la educación cívica como “religión civil”, contra puesta a la enseñanza de la religión católica, así como la idea de la educación adoctrinadora fascista fueron completamente abandonadas y la Asamblea Constituyente encauzó por el cauce correcto una enseñanza de constante presencia desde el período de la Unificación en adelante, sin duda relacionada con la “estatalidad” de la propia escuela. Encontramos confirmación de esto en algunos pasajes del plan de estudios de la escuela primaria de 1945, entre ellos el siguiente: “La escuela primaria, por lo tanto, no debe limitarse a combatir sólo el analfabetismo instrumental, pues es mucho más pernicioso el analfabetismo espiritual, que se manifiesta como inmadurez civil, falta de preparación para la vida política, insensibilidad a los problemas sociales en general. Tiene la tarea de combatir también esta grave forma de ignorancia, educando al niño, al hombre y al ciudadano (...) con educación moral y civil, más que con preceptos anticuados, el objetivo es la formación del carácter, con un ejercicio sagaz de la libertad en la práctica del autogobierno”. Poggi continúa destacando lo siguiente: “Precisamente en torno a esta “constante”, y a sus motivaciones históricas, se ha desarrollado un acalorado debate que ha visto cómo durante décadas se han enfrentado, por un lado, aquellos de tendencia católica que se han opuesto durante décadas a esta enseñanza, por considerar que daba pie a la pretensión del Estado de educar a las generaciones más jóvenes, usurpando así una tarea que habría sido responsabilidad exclusiva de la familia (Así, V. Lombardi, *I programmi per la scuola elementare dal 1860 al 1985*, La Scuola, Brescia, 1987, p. 481 ss.), y por otro quienes, por el contrario, han sostenido que estaba dirigida únicamente a la construcción de una ciudadanía consciente y madura (Desde esta perspectiva, L. Corradini, “A proposito di educazione alla cittadinanza, “Reculer pour mieux sauter””, *Rivista dell’istruzione*, n. 6, 2018, p. 9 ss. Cfr. A. Poggi, “La enseñanza de la educación cívica en las escuelas italianas: una continuidad...discontinua”, cit., p. 259 y ss.

³³ INFORME A9-0060/2022 (23.03.2022) sobre la aplicación de medidas de educación cívica (2021/2008(INI)). Comisión de Cultura y Educación. Ponente: Domènec Ruiz Devesa.

la desinformación y la propaganda, pueden tener en la Unión. Un ejemplo más reciente es la instrumentalización del euroescepticismo con fines políticos por parte de los movimientos nacional-populistas. Las mismas tendencias se observan a nivel nacional, donde el riesgo que suponen la polarización social y las noticias falsas ejerce una presión creciente sobre nuestros sistemas democráticos. El informe recuerda algunos programas de la UE en los que hay varias contribuciones al progreso de la educación cívica, como el mismo programa Erasmus.

Entre los considerandos de la resolución adoptada por el PE hay algunas afirmaciones relevantes. Aunque se refieren a la Unión Europea, también son válidas para cualquier país democrático.

a) Los cambios sociopolíticos observados en los Estados miembros, que van desde la polarización social y la escasa confianza en las instituciones hasta el retroceso democrático, la erosión del Estado de Derecho, el nacionalismo excluyente y la instrumentalización del euroescepticismo con fines políticos, pasando por el auge de los movimientos extremistas, el resurgimiento del racismo y la xenofobia en todas sus formas, el autoritarismo y la desinformación y la información errónea, pueden suponer una grave amenaza para las democracias europeas y desestabilizar la Unión en su conjunto.

b) Reforzar la educación cívica en contextos formales, no formales e informales, por medio de aprendizaje permanente, podría desempeñar un papel importante para contrarrestar esta tendencia y generar un discurso político más abierto, así como para fomentar una mayor participación de los ciudadanos en los procesos políticos y legislativos a nivel nacional y europeo.

c) El apoyo político a la Unión tiende a expresarse más en términos de sentimientos, actitudes y valores que de impacto concreto en la vida cotidiana de los ciudadanos; que los ciudadanos, en especial los jóvenes, no sienten próximos ni entienden los procesos y mecanismos democráticos de participación de la Unión; que un impulso europeo renovado a la educación cívica puede ser una manera de animar a los jóvenes a participar en elecciones, limitando el atractivo de los discursos extremistas y populistas y reforzando también así la cohesión social.

Finalmente, por lo que se refiere a la resolución propiamente, en su punto 45 el Parlamento europeo

Pide una estrategia europea global para la educación cívica y ciudadana europea, (...) prestando especial atención a los valores y principios democráticos

compartidos de la Unión y a los derechos fundamentales —como la dignidad humana, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la igualdad, la tolerancia, el respeto de la diversidad y la libertad de conciencia.

Y en el punto 49 solicita “la integración de la educación cívica en todos los programas pertinentes de la Unión y el refuerzo de las sinergias entre ellos con el fin de aumentar el impacto sistémico de la educación cívica, entre otros medios, introduciendo y ofreciendo un módulo sobre ciudadanía de la Unión (...)”.

En conclusión, podemos constatar la preocupación por todas las instituciones europeas, tanto dentro de la Unión Europea como del Consejo de Europa, por garantizar que se preste una especial atención a la educación cívica y en valores democráticos en los sistemas educativos de los Estados miembros.

III. EL CONTENIDO DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA. EN QUÉ DEBE CONSISTIR LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA

No creo que quepan dudas sobre la necesidad de la educación cívica y su naturaleza como herramienta para proteger la democracia y el Estado de Derecho. Pero ¿cómo debe enfocarse esta educación? Aunque existe un alto grado de acuerdo sobre la introducción de esta orientación de la educación, no hay unanimidad sobre cómo debe hacerse. Tanto la introducción de una asignatura específica como la introducción de contenidos transversales tienen ventajas e inconvenientes³⁴. Para que los ciudadanos tengan arraigadas las virtudes cívicas y establezcan objetivos comunes basados en el respeto mutuo, la educación debe ser el primer paso, buscando crear “auténticos ciudadanos, verdaderos sujetos morales, dispuestos a actuar bien, a pensar bien y a compartir la acción y el pensamiento con los demás”³⁵.

También hay una controversia sobre el contenido. ¿Qué debe enseñarse en educación para la ciudadanía y hasta qué punto es justificable un cierto adoctrinamiento en valores comunes?

Parece claro que algunos de los contenidos básicos de estas enseñanzas deberían ser los elementos fundamentales incluidos en las constituciones: los principios y valores constitucionales en los que debe basarse la convivencia social, como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; los derechos y libertades fundamentales recogidos en el texto constitucional. Pero ¿se pueden introducir entonces otros

³⁴ T. McCowan, *Rethinking Citizenship Education: a Curriculum for Participatory Democracy*, Continuum, Londres, 2009.

³⁵ A. Cortina, “Republicanismo moral y educación”, en *Republicanismo y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?*, ed. J. Conill y D.A. Crocker (Granada: Comares 2003), pp. 257-258.

contenidos? Y... ¿Cómo de específicos deben ser? Parece razonable considerar algunos textos internacionales y europeos sobre derechos humanos, pero hay otras cuestiones que son más discutibles, como, por ejemplo, ciertos derechos reconocidos en otros documentos o, en el caso de los estados descentralizados, aspectos recogidos en las constituciones de los estados federados o en los estatutos de autonomía o estatutos regionales, así como otros contenidos no derivados directamente de la constitución o de los textos legales mencionados. En mi opinión, este es el problema central de las discusiones en España sobre este asunto.

En España, a la luz de la jurisprudencia y de buena parte de la doctrina, la educación para la ciudadanía democrática debería consistir, a lo sumo, en la transmisión objetiva de conocimientos, para enseñar lo que es un corolario indispensable de la Constitución. El Tribunal Supremo llega a decir que es lícito promover sentimientos y actitudes que fomenten la vivencia práctica de aquellos valores constitucionales que superen el contenido mínimo exigible, pero “con neutralidad y sin adoctrinamiento”³⁶.

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

En concreto, durante el periodo de vigencia de la asignatura de Educación para la Ciudadanía durante el Gobierno de J.L. Rodríguez Zapatero, los problemas que se plantearon estaban relacionados con los contenidos que aparecían en los anexos de los Decretos que desarrollaban la ley, y otros en algunos de los libros de texto utilizados en algunos colegios para impartir esta asignatura. Tanto en los anexos como en los libros

³⁶ Así, Fernández-Miranda sostiene que para ser constitucionalmente adecuada, la asignatura de Educación para la Ciudadanía podría incluir “contenidos éticos constitucionalmente garantizados”, es decir “aquellos valores y principios cuyo alcance se desprende pacíficamente de la interpretación doctrinal o jurisprudencial”, pero -en línea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo- tendría que eludir “todas aquellas cuestiones que en una Constitución abierta no pasarán nunca de ser opciones legítimas de partido, posibilidades del legislador democrático, pero que al poder ser combatidas o rechazadas con idéntica legitimidad constitucional, el Estado no podría imponerlas como opciones éticas de obligada transmisión” (Cfr. A. Fernández-Miranda Campoamor, “Educación para la Ciudadanía. Una perspectiva constitucional”, en *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, ed. A. López Castillo (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2007), pp. 152-153). Similar es la posición de Solozábal, quien afirma que la intervención estatal en el ámbito educativo dirigida a legitimar el propio Estado democrático y su orden constitucional debe referirse “exclusivamente a las manifestaciones institucionales de la democracia y a los supuestos ideológicos o sociales que la hacen posible” (J. J. Solozábal Echavarría, “La enseñanza de valores, entre la libertad ideológica y el derecho a la educación”, en *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública*, cit., p. 146).

de texto, podría entenderse que hubo una intromisión o injerencia en algunas materias que no podrían enmarcarse en lo que el Tribunal Supremo define en la citada jurisprudencia como la “transmisión de conocimientos del marco institucional del Estado” o la impartición de “instrucción o información sobre los valores necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático” (STS 342/2009, de 11 de febrero, FJ 4). Y, sobre todo, podría entenderse que tienen un cierto carácter adoctrinador, como han afirmado algunos tribunales ordinarios, tanto en el desarrollo normativo de la ley³⁷ como en los propios manuales³⁸, aunque el Tribunal Supremo negó posteriormente este carácter³⁹.

Todos estos temas vuelven a estar de actualidad en nuestro país. Es una cuestión muy controvertida en España, a diferencia de otros países. Siempre que se ha intentado insertar la educación cívica como asignatura específica en la enseñanza primaria y secundaria, se ha generado un fuerte rechazo en ciertos sectores de la población. La materia Educación para la Ciudadanía, introducida por el Gobierno de Zapatero, desapareció en 2013 a nivel estatal, porque la ley educativa impulsada por el Gobierno de Mariano Rajoy la excluyó. Sólo se mantuvo en algunas Comunidades Autónomas, como una de las materias de libre configuración autonómica, es decir, las que podía determinar cada una de las Comunidades dentro de las competencias que la ley les otorgaba. Sin embargo, esta ley ha sido recientemente derogada por una nueva, que recoge esencialmente la ley que estaba en vigor desde 2006, y que vuelve a incluir una asignatura específica denominada “Educación en valores cívicos y éticos” en la enseñanza primaria y secundaria. Los contenidos básicos ya han sido fijados por la Administración Central, y las Comunidades Autónomas están desarrollando el resto de los contenidos. Algunas ya han aprobado los decretos, otras están en ese proceso. ¿Cómo debe abordarse esta cuestión?

En primer lugar, no parece que pueda justificarse el adoctrinamiento, sino la promoción en sentido positivo de determinados valores constitucionales. Como uno de esos valores democráticos es el pluralismo, debe hacerse con respeto a las convicciones ideológicas, religiosas o personales (salvo las que, lógicamente, puedan vulnerar el orden público como las actitudes violentas o xenófobas, que sí merecerán crítica y reproche). Por eso, en caso de que exista una asignatura específica, corresponderá a las Administraciones educativas, a los centros docentes y, en última instancia, a los profesores, garantizar que se respeta ese pluralismo y no caer en el adoctrinamiento. Si no se garantizase, entonces llegaría el momento de la intervención de los tribunales,

³⁷ STSJ Castilla y León de 14 de enero de 2010, recurso 2789/2010.

³⁸ STSJ Andalucía de 15 de octubre de 2010, recurso 268/2009.

³⁹ STS 2143/2010, de 21 de abril y STS 7975/2012, de 12 de noviembre.

para supervisar que se han protegido todos los derechos e intereses de los sujetos implicados en el proceso educativo.

En segundo lugar, la Constitución, en el caso de la española singularmente su artículo 27, requiere una comprensión unitaria y coherente, y desde este punto de vista no parece que ninguno de los apartados de ese artículo pueda considerarse más relevante que los demás. Sí, es cierto que unos pueden entenderse como instrumentos necesarios para garantizar y hacer eficaces otros, pero si subrayamos excesivamente la intensidad de unos sobre otros estaremos rompiendo el equilibrio constitucional. Por eso creo que resulta dudoso que pueda hablarse de un “ideario educativo” de la Constitución, al menos en el sentido en que algunos lo han defendido⁴⁰. Lo que existe es la delimitación de un objeto y finalidad de la educación, una educación que debe impartirse y recibirse en libertad, en un contexto que debe servir para promover el pluralismo, sin que en ningún caso corresponda al Estado imponer unas doctrinas específicas sobre otras.

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

Tanto del modelo de sociedad pluralista que diseña la Constitución en su art. 1 como del derecho reconocido en el art. 27.3 se deduce que una de las decisiones del constituyente fue la de excluir la formación en valores morales de la competencia de los poderes públicos⁴¹. En cuanto se plantee algún tipo de formación en valores, incluyendo los valores constitucionales, entramos en un terreno complicado, que puede suscitar conflictos. No tanto por la existencia en sí de la materia, que es perfectamente legítima y adecuada, sino por los contenidos concretos que se prevean para ella, pues en función de eso los padres podrían alegar que se está lesionando lo previsto en la Constitución. Este asunto está muy bien resuelto en Alemania, pues la educación cívica se enseña,

⁴⁰ J. Esteve Pardo, “Paradojas de la discriminación en materia educativa. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo Federal Alemán de 30 de enero de 2013 sobre el modelo de educación diferenciada”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n. 37, 2013, pp. 4-12. Específicamente la nota 11 de la p. 11.

⁴¹ L. M. Díez-Picazo Giménez, *Sistema de derechos fundamentales*, 3ª. ed., Civitas, Madrid, 2008, pp. 495-498.

por un lado, en la escuela, y por otro, por entidades sociales. La de la escuela es plenamente objetiva y no se interna en cuestiones ideológicas. Sin embargo, todos asumen que la impartida por entidades sociales (sindicatos, iglesias, fundaciones vinculadas a partidos...) sí puede tener una orientación ideológica, pero es igualmente financiada por el Estado.

En otras palabras, no es discutible que pueden y deben transmitirse a través de la educación (con o sin una asignatura específica de educación cívica) los valores constitucionales, los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por España, pero si se avanza más allá se corre el riesgo de penetrar en el ámbito protegido por el art. 27.3. Si bien puede hablarse de la centralidad del art. 27.2, en cuanto que establece el objeto de la educación, lo dispuesto en él no habilita a los poderes públicos para tener facultades ilimitadas, y uno de los límites que encuentra es el del derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa para sus hijos. Deben ponderarse, por tanto, los apartados 2 y 3 del artículo 27, a la hora de ejecutar medidas concretas en el ámbito educativo que se refieran a valores cívicos y morales.

El propio Tribunal Supremo lo dijo en las mencionadas sentencias sobre la asignatura de Educación para la Ciudadanía (STS 342/2009, de 11 de febrero, Fundamento Jurídico 9):

los apartados segundo y tercero del art. 27 CE se limitan mutuamente: ciertamente, el Estado no puede llevar sus competencias educativas tan lejos que invada el derecho de los padres a decidir sobre la educación religiosa y moral de los hijos; pero, paralelamente, tampoco los padres pueden llevar este último derecho tan lejos que desvirtúe el deber del Estado de garantizar una educación en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

A continuación, reconoce el Tribunal que el equilibrio puede ser difícil de lograr.

Por lo tanto, es una cuestión de contenidos y de sus límites. Los que se derivan directamente de la Constitución y los tratados internacionales no ofrecen discusión. Pero, si tenemos en cuenta que una parte de los contenidos de la asignatura son fijados por las Comunidades Autónomas, lo que - como se recordará - ocurrió fue que se introdujeron en ellos también, por ejemplo, los “nuevos derechos” recogidos en estas normas. Y, en este terreno, algunas regulaciones estatutarias en materia de derechos y libertades han incluido elementos que van más allá de lo dispuesto en la Constitución, y que podría entenderse que entran en el terreno de lo opinable, por no decir que tienen una orientación ideológica concreta (Así, por ejemplo, algunos apartados del Título I del

Estatuto de Autonomía para Cataluña, aprobado mediante la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, o el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo). El problema se agrava cuando se analizan los contenidos curriculares de la asignatura que se habían determinado también en el ámbito autonómico, o algunos de los manuales⁴².

En consecuencia, si los contenidos de una materia de educación cívica (o de cualquier otra que aborde tales principios y valores) sobrepasasen el mencionado límites (incluyendo, por ejemplo, determinados derechos, principios y valores presentes en los Estatutos autonómicos, o fijando contenidos en las normas de rango reglamentario que afectasen a cuestiones morales o ideológicas controvertidas), podría alegarse que esto supondría un abandono de la neutralidad, o mejor, del respeto al pluralismo exigible a los poderes públicos⁴³, y podría entrar en conflicto con la libertad reconocida en el art. 27.3 de la Constitución.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A la luz de lo expuesto en este texto, esbozaré a continuación las principales líneas que podrían o deberían impregnar los desarrollos curriculares que se implementen sobre Educación en Valores Cívicos y Éticos. Para ello, comenzaré indicando algunos de los objetivos que, en mi opinión, debe tener la enseñanza de la Constitución y los principios constitucionales, y la educación en valores cívicos y democráticos en general:

a) el fomento del desarrollo de personas libres e íntegras mediante la consolidación de la autoestima, la dignidad personal, la libertad y la responsabilidad, para lo cual se ha de partir de los contenidos constitucionales que aborden tales cuestiones:

b) la formación de futuros ciudadanos con criterio propio, 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, en el marco jurídico-constitucional propio;

c) el aprendizaje de la convivencia en una sociedad plural y globalizada en la que la ciudadanía, además de los aspectos civiles, políticos y sociales que se han ido

⁴² En este sentido, es discutible la posición del Tribunal Supremo en algunas de las sentencias que rectifican las del TSJ de Andalucía, sobre el contenido concreto de algunos manuales que este último Tribunal había considerado adoctrinadores. No parece coherente esta jurisprudencia con la de las iniciales sentencias del Supremo. Creo que el análisis que lleva a cabo el STSJ de Andalucía en su sentencia de 15 de octubre de 2010 (recurso 268/2009) sobre los contenidos de un concreto manual de la asignatura es bastante detallado y riguroso, pero el Supremo negó ese carácter adoctrinador al resolver los recursos de casación interpuestos contra la sentencia del tribunal autonómico (STS 7975/2012, de 12 de noviembre).

⁴³ P. Nuevo López, *La constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*, Netbiblo-UNED, A Coruña, 2009, pp. 136 y ss.

incorporando en etapas históricas anteriores, incluye como referente la universalidad de los derechos humanos que, reconociendo las diferencias, garantizan la cohesión social;

d) la promoción de la conciencia de pertenencia a una comunidad política concreta, caracterizada por la unidad en la diversidad y el respeto al pluralismo de ideologías y grupos sociales.

En definitiva, la educación para la democracia debe incluir la lealtad al marco constitucional, y con ella, un patriotismo cívico (o, si se quiere, un patriotismo constitucional). Debe incluir el análisis de aquellos elementos que ayuden a tomar conciencia de la pertenencia a una comunidad política, resultado del devenir histórico, cultural, religioso, etc. El sentimiento de pertenencia es imprescindible para generar una ciudadanía activa⁴⁴. Esto es compatible con la sensatez y el cultivo de la capacidad reflexiva, el esfuerzo de conocimiento y competencia que nos permite hacer juicios políticos adecuados; y debe ir acompañado de un valor como la tolerancia, con sentido de la reciprocidad; y que un sentido de la equidad que nos comprometa con las causas más nobles o la suerte de los más desfavorecidos (solidaridad).

No estoy defendiendo con estas ideas una suerte de “adoctrinamiento”. Como se recoge entre los elementos que conformaron el llamado Consenso de Beutelsbach⁴⁵, la formación cívica debe partir de una prohibición de adoctrinamiento (no puede haber abuso de la posición dominante por parte del docente), debe ser amplia, plural, incluir la controversia pero no para empujar a una determinada opinión, sino permitiendo que se formen su propia opinión⁴⁶.

Pero el hecho de no poder adoctrinar no implica (al contrario, lo exige) que se deje de explicar la Historia de un país determinado, los hitos que han jalonado su evolución política y social⁴⁷. Se trata de que puedan escucharse diversas voces, pero si solamente dejamos que se escuchen las que apuntan en un sentido (el de la fragmentación, la separación, la exclusión), alcanzaremos un resultado indeseado. La “batalla por el relato” de algunos sectores populistas y radicales es muy intensa, y para compensarla no hay nada mejor que responder con la transmisión de conocimientos objetivos.

⁴⁴ A. Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1998. Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.

⁴⁵ Fue formulado en 1973 por un grupo de docentes alemanes, preocupados por la formación política en el país, y luego se ha asumido con frecuencia por parte de las autoridades educativas alemanas. Ver en: <https://www.bpb.de/die-bpb/51310/beutelsbacher-konsens>

⁴⁶ H.-G. Wehling, “Konsens à la Beutelsbach? Nachlese zu einem Expertengespräch”, en S. Schiele / H. Schneider (Coords.): *Das Konsensproblem in der politischen Bildung*. Stuttgart, 1977, págs. 173 - 184, en concreto págs. 179 y ss.

⁴⁷ H.-G. Wehling, “Konsens à la Beutelsbach? Nachlese zu einem Expertengespräch”, cit., pp. 179 y ss.

Sin duda, el punto de partida para afrontar esta tarea es la Constitución. En ella se reflejan los acuerdos básicos de convivencia, el “pacto social” que los constituyentes han logrado plasmar en la Carta Magna. Ahí también se encuentra el límite de los que se puede y debe transmitir, para no vulnerar la obligación de neutralidad ideológica. Se trata de diferenciar lo constitucionalmente lícito y lo constitucionalmente obligatorio. El Consejo de Estado español, cuando valoró los contenidos de la asignatura Educación para la Ciudadanía, consideró que no es lícita “la difusión de valores que no estén consagrados en la propia Constitución o sean presupuesto o corolario indispensable del orden constitucional”⁴⁸. Todo lo que no sea “corolario indispensable” del orden constitucional o valores “consagrados en la propia Constitución”, aun cuando sea constitucionalmente lícito (es decir, que en virtud del valor pluralismo político reconocido en el art. 1.1 CE quede a disposición de los poderes públicos competentes) debe quedar fuera del contenido que normativamente se fije en el ámbito educativo para conseguir la finalidad de formar ciudadanos⁴⁹.

También el Tribunal Supremo⁵⁰, con relación a aquellos “valores que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional y aparecen recogidos en normas jurídicas vinculantes”, no sólo “será constitucionalmente lícita su exposición”, sino incluso llevarla a cabo “en términos de promover la adhesión a los mismos”. Por el contrario, en relación con el pluralismo (atendiendo a las “principales concepciones culturales, morales o ideológicas que, más allá de ese espacio ético común, pueden existir en cada momento histórico dentro de la sociedad”), la acción educativa deberá limitarse a informar y a “transmitir a los alumnos la necesidad de respetar las concepciones distintas a las suyas pese a no compartirlas”.

En este segundo caso debe exigirse neutralidad al poder público, de modo que la información sea transmitida “de manera rigurosamente objetiva, con la exclusiva finalidad de instruir o informar sobre el pluralismo realmente existente en la sociedad acerca de determinadas cuestiones que son objeto de polémica”. En cambio, cuando se trate de los valores que subyacen al orden democrático constitucional la acción del Estado puede llegar hasta el punto de “fomentar sentimientos y actitudes que favorezcan su vivencia práctica”.

La educación en valores democráticos debe partir, por tanto, de la lealtad al marco constitucional y, con ella, un patriotismo cívico (o, si se quiere, patriotismo

⁴⁸ Consejo de Estado, Dictámenes 2234/2006, de 23 de noviembre, y 2521/2006, de 21 de diciembre.

⁴⁹ P. Nuevo López, “Derechos fundamentales e ideario educativo constitucional”, *Revista de Derecho Político*, n. 89, 2014, p. 219.

⁵⁰ En las sentencias de 11 de febrero de 2009 sobre la objeción de conciencia a Educación para la Ciudadanía (STS 340/2009, 341/2009 y 342/2009).

constitucional); ello es compatible con la razonabilidad y el cultivo de la capacidad reflexiva, el esfuerzo de conocimiento y la competencia que permite pronunciar los juicios políticos adecuados; y debe ir acompañado de un valor como la tolerancia, con sentido de reciprocidad; y que un sentido de equidad que nos compromete con las causas más nobles o la suerte de los más desfavorecidos (solidaridad).

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