

## Educación para la ciudadanía

VICTORINO MAYORAL

---

### 1. Introducción

El año 2005 ha sido declarado por el Consejo de Europa como año europeo de la educación para la ciudadanía, con el objeto de resaltar que la educación tiene un papel crucial para el desarrollo de la misma en el ámbito del sistema de vida democrático. El Gobierno español, por medio del Ministerio de Educación y Ciencia, ha seguido las recomendaciones aprobadas por el mencionado Consejo al proponer como política a desarrollar en este sentido, una educación ético-cívica para la ciudadanía que sirva para articular la convivencia en el pluralismo propio de una sociedad compleja; promover la participación ciudadana, la tolerancia y la racionalidad; desarrollar el pensamiento crítico y, en definitiva, para impulsar una educación en valores.

Se trata no tanto de sustituir como de completar y mejorar los planteamientos de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en lo relativo a la educación en valores, sumando, al proyecto educativo del centro y a la transversalidad, una aportación —en cierta medida novedosa—, como concreción curricular por medio de la educación para la ciudadanía. Decimos que es «novedosa en cierta medida» porque ya fue creada en su día la Educación Ético-Cívica, como materia curricular en 4.º de Secundaria Obligatoria.

La educación para la ciudadanía debe ser un factor que sirva para mejorar la convivencia, la cohesión y la integración social. La sociedad, valiéndose de los poderes públicos representativos, debe adoptar medidas que, por medio de la educación, sirvan para prevenir o corregir nuevos y viejos fenómenos que constituyan graves amenazas para la comunidad, como lo son las diversas manifestaciones de violencia: escolar, juvenil, doméstica, de género, en el deporte, en el tráfico, terrorista, sexual o puramente criminal.

También son graves amenazas las diversas formas de intolerancia, fanatismo y fundamentalismo; el racismo y la xenofobia; la marginación de minorías y la exclusión social; la insolidaridad social y territorial y el enfrentamiento incentivado entre comunidades territoriales, étnicas o culturales. Además de los peligros de control y monopolización de la opinión pública, del pensamiento y la libertad de expresión, a través de los grandes medios de comunicación de masas.

Los poderes públicos y los diferentes agentes sociales no pueden permanecer pasivos o indiferentes ante tales peligros. Deben actuar, están obligados a ello. Pero lo deben hacer poniendo en el centro y en el fundamento de sus actuaciones valores comunes y compartidos por todos. Esos valores están en la Constitución, cuyo artículo 27.º 2) contiene un mandato: «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo

de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Así pues, un modelo de educación para la ciudadanía inspirado en los principios democráticos de convivencia, superador de partidismos e ideologías; un instrumento capaz de integrar respetando las diferencias. Porque, en definitiva, la Constitución misma por la que hoy nos regimos no es sino un pacto de convivencia, inspirado en valores para la convivencia. En consecuencia, la educación para la ciudadanía debe reflejar tal pacto y tales valores, con objetividad, con neutralidad y con transparencia.

En este campo nadie debe tratar de imponer valores de grupo o creencias que, por muy respetables que sean, no formen parte de ese común denominador en torno al cual se construye la convivencia en el espacio público. En ese espacio nadie es propietario de los valores cívicos constitucionales, que no son de derechas ni de izquierdas; ni confesionales ni anticonfesionales. Por todo ello debe quedar excluido, en la educación para la ciudadanía, de manera tajante, cualquier adoctrinamiento, porque éste es antagónico a cualquier proyecto de educación ético-cívica. Adoctrinamiento que, justamente, ésta trata de evitar, pues su propósito fundamental es la promoción de la convivencia solidaria y respetuosa con el pluralismo, el cultivo de la libertad responsable y de la libertad de conciencia, lo que requiere de la existencia de condiciones favorecedoras del pensamiento crítico y la desaparición de aquellas oportunidades de inculcación impositiva a los escolares de doctrinas o comportamientos. No se puede adquirir una educación en valores ético-cívicos allí donde domine un ambiente autoritario y no participativo y un adoctrinamiento dogmático, de cualquier género que éste sea.

## 2. Algunos clásicos: Aristóteles, Montesquieu, Condorcet... la educación del ciudadano

Todas las sociedades, conscientes de las bases en las que se fundamenta su existencia han tratado, por medio de la educación, de transmitir a los ciudadanos que las integran un conjunto de valores. Se trata de una vieja historia, que Montesquieu reflejó en *El espíritu de las leyes* al afirmar que en los estados despóticos es preciso que la «educación sea servil», cultive la obediencia ciega, el aislamiento insolidario, «reduciéndose a llenar de temor el corazón y a dar algunos conocimientos muy sencillos de religión». Por el contrario, dice que en el sistema republicano se requiere de todo el poder de la educación para cultivar la renuncia del ciudadano a sus intereses particulares y promover la virtud, que «requiere una preferencia continua del interés público sobre el interés de cada cual». Porque sólo en los estados democráticos el gobierno está confiado a todos los ciudadanos. Si recorriésemos someramente la evolución histórica de los sistemas educativos, apreciaríamos que cada uno ha hecho un particular énfasis en la formación del hombre, conforme a los valores requeridos para el papel asignado a los individuos, en un momento determinado. En las monarquías teocráticas y en los estados de la cristiandad se trataba de formar creyentes; durante el despotismo ilustrado el objetivo era también formar súbditos; para el liberalismo democrático, sin embargo, lo esencial era la formación de los ciudadanos. El totalitarismo nazi formaba soldados obedientes a los intereses del Führer y de la raza. El totalitarismo comunista planteó formar proletarios productivos y finalmente, no podemos olvidar que el régimen confesional y autoritario del general Franco intentaba formar españoles que fuesen mitad monjes y mitad soldados.

Comenzando por el pensamiento de los clásicos, en el Libro V de *La Política*, Aristóteles expone sus ideas acerca de la educación en la ciudadanía perfecta y las condiciones de la educación del ciudadano.

Establece que la educación debe ser uno de los objetivos principales que debe cuidar el legislador, porque aquellos estados en los que ha sido desatendida han recibido un golpe funesto. Se trate de un Estado democrático u oligárquico, las leyes y las costumbres sobre la educación deben estar siempre en relación con el principio rector de la Constitución que rige en cada uno. Su conclusión es clara: Las costumbres o comportamientos democráticos conservan la democracia, y las costumbres o comportamientos oligárquicos conservan la oligarquía. En todo caso, la educación de ciudadanos debe ser pública, porque si el Estado en su totalidad tiene un único y mismo fin, la educación debe ser necesariamente una e idéntica para todos sus miembros: «Lo que es común debe aprenderse en común».

Siguiendo con su planteamiento de acomodar la educación al principio que rige la Constitución de cada Estado, Aristóteles alude a las leyes, cuya utilidad o legitimidad democrática se convierte en ilusoria si la educación del ciudadano y sus costumbres no se corresponden con los principios políticos, que deben ser democráticos en la democracia y oligárquicos en la oligarquía. Una buena educación conforme a la Constitución de un Estado no es la que enseña lo que le parece bien a cada ciudadano sino la que le enseña a vivir bajo un gobierno democrático o bajo un gobierno oligárquico (Libro VIII, capítulo VIII).

Resulta interesante y casi de actualidad la descripción que hace de los medios de los que se sirven el poder antidemocrático y la tiranía para conservar el poder. Lo resume cuando habla de los medios de salvación del tirano, agrupándolos en las siguientes bases: producir desconfianza entre los ciudadanos, debilitarles y degradarles moralmente. Con tales fines, la tiranía se sirve de una amplia serie de actuaciones: impedir que las personas se destaquen, deshacerse de los hombres honestos; prohibir las reuniones y asociaciones; ahogar la instrucción y todo lo que pueda incrementar la cultura y el conocimiento; impedir que los súbditos tengan confianza en sí mismos; obstaculizar el conocimiento interpersonal para evitar que surja entre ellos algún tipo de confianza; tener espías que informen de todo lo que se dice y se hace en la sociedad; sembrar la discordia y utilizar la calumnia y, finalmente, empobrecerlos para que la búsqueda diaria y constante de medios para sobrevivir los tenga tan obsesionados que no dispongan de tiempo para pensar y conspirar. Con este objetivo, dice, «se han levantado las pirámides de Egipto».

Algunos siglos más tarde, Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, continúa las reflexiones de Aristóteles y, en cierta medida, su método de análisis. Así, titula el Libro IV «Las leyes de la educación deben estar en relación con el principio de Gobierno». Según Montesquieu, éstas son las primeras leyes que recibimos y puesto que «nos preparan para ser ciudadanos», las leyes de la educación habrán de ser distintas en cada tipo de Gobierno: «En los monárquicos tendrán por objeto el honor. En la república la virtud y en el despotismo el temor». La educación en las monarquías no se recibe en los establecimientos públicos, no comienza sino hasta que el individuo está en el mundo, que es la escuela del honor. El honor es el «maestro universal» que debe guiar por todas partes. Las cualidades de nobleza, franqueza y urbanidad asociadas al honor no se cultivan porque sean debidos a los demás, a la sociedad, sino por cada ciudadano a sí mismo, porque son cualidades que sirven para diferenciarse y distinguirse de los conciudadanos y no para acercarse a ellos.

En el sistema de gobierno despótico la educación, para Montesquieu, tiene finalidades similares a las asignadas por Aristóteles a la tiranía. Porque, como se mencionó en el párrafo precedente, mientras la educación en la monarquía tiende a elevar el ánimo y la autoestima mediante el estímulo individualista del honor, en los estados despóticos el propósito consiste en abatir los ánimos de los ciudadanos, pues en este sistema de gobierno es preciso que la «educación sea servil». Aquí se cultiva la obediencia extrema, la

obediencia ciega que supone ignorancia en el que obedece, pero también en el que gobierna, pues no tiene que deliberar, dudar, ni razonar, «les basta querer». En los estados tiránicos se cultiva el aislamiento insolidario en el que «cada casa se convierte en un imperio aislado», objetivo contrario al que persigue la educación, consistente en el aprendizaje de vivir con los demás. El saber es algo peligroso; la emulación, funesta para los ciudadanos que la intenten, y en cuanto al aprendizaje de alguna virtud, imposible, porque no hay ninguna que sea propia de la esclavitud. Por lo que, siendo todos los ciudadanos esclavos, la educación debe reducirse al mínimo, al igual que su participación política. La educación del ciudadano es, en el poder despótico, políticamente nula, y, como consecuencia, comienza haciendo un mal súbdito para conseguir un buen esclavo,

Todo es muy distinto en el capítulo V de *El espíritu de las leyes*, cuando expone la educación en el gobierno republicano. «En el gobierno republicano se necesita todo el poder de la educación» porque así como en los gobiernos despóticos el temor en el súbdito nace fácilmente por las amenazas y los castigos, y en las monarquías el honor se ve favorecido por las pasiones que impulsan la propia reputación y la emulación, en la república «La virtud política es la renuncia de uno mismo, cosa que siempre resulta penosa». Dicha virtud política es el amor a las leyes y a la patria, un amor que «requiere una preferencia continua del interés público sobre el interés de cada cual». Este amor es la nota distintiva de las democracias, porque sólo en ellas se confía el gobierno del Estado a cada ciudadano. Para conservar éste u otro sistema de gobierno hay que amarlo: «Nunca se oyó decir que los reyes no amasen a la monarquía o que los déspotas odiasen el despotismo. Todo depende, pues, de instaurar ese amor a la república y precisamente la educación debe atender a inspirarlo».

La educación, del mismo modo que la sociedad y el Estado, experimentó un cambio muy profundo en su concepción, fines y contenidos en la edad contemporánea. Lorenzo Luzuriaga, en su *Historia de la educación y la pedagogía*, dice que a finales del siglo XVIII la educación sufrió una transformación radical a causa de la Revolución francesa. El siglo pedagógico por excelencia, el siglo de la Ilustración que había comenzado a confiar en la educación como solución a todos los problemas y como condición necesaria para el progreso y la prosperidad general, sufre un cambio radical debido a los procesos revolucionarios iniciados en Francia y Estados Unidos y continuados en casi todos los países europeos, con diversos grados de intensidad y fortuna. Como afirma el autor, «La transformación política que ésta introduce hace que la educación estatal, la educación del súbdito, propia de la Monarquía absoluta y del despotismo ilustrado, se convierta en educación nacional, en la educación del ciudadano, que ha de participar en el Gobierno de su país. Aquella era la educación para la obediencia; esta la educación para la libertad; aquella tenía un carácter institucional e instrumental; esta un carácter cívico y patriótico; aquella se cumplía como un deber impuesto; esta se ejerce como un derecho, como uno de los derechos del hombre y del ciudadano».

Pues bien, uno de los grandes artífices de esta nueva educación del ciudadano fue el girondino Condorcet, autor del Informe y Proyecto de Decreto relativo a la organización de la Instrucción Pública, presentado a la Convención Nacional en 1792. Como dice D. Barnés<sup>1</sup>, Condorcet concibe la historia con un hondo sentido pedagógico y de progreso: cada etapa que la humanidad recorre en su progreso indefinido es, en el fondo, un avance en la instrucción<sup>2</sup>. Otras ideas capitales del pensamiento de Condorcet sobre la

---

<sup>1</sup> VIAL, Francisque (1922): *Condorcet y la educación democrática*. Traducción y prólogo de Domingo Barnés. Madrid, Lectura.

<sup>2</sup> Condorcet desarrolla su idea del progreso en el ensayo *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*.

trascendencia que tiene la educación para alcanzar la ciudadanía son los siguientes: no es libre aquél que por su incultura y su ignorancia coloca en manos de otros las riendas de su pensamiento y de su vida; y la libertad es hija de la igualdad, y la igualdad nace a su vez de la instrucción. Por ello, la educación del ciudadano, la instrucción del pueblo es el núcleo de la concepción política y social de la educación.

En este autor se encuentra el inicio del ideario de la «pedagogía de la democracia» que generaciones sucesivas, hasta nuestros días, se han empeñado en actualizar, desarrollar y llevar a la práctica. Conforme a esta «pedagogía de la democracia», la educación ha de ser «liberadora», es decir, debe preparar para el ejercicio de la libertad, alcanzando con ello el beneficio más importante que se obtiene mediante la educación que es la desaparición del «estado de dependencia servil, en el cual, el hombre juguete del charlatán que quiere seducirle, y no pudiendo defender él mismo sus intereses, se ve obligado a entregarse ciegamente a sus guías, que no puede ni juzgar ni escoger». Así pues, el progreso de la educación del ciudadano permitirá desterrar el despotismo como forma de gobierno y conseguirá que la libertad sea «no una palabra que los hombres puedan leer en sus códigos, sino un derecho del cual sepan gozar». Como se ve, plantea una educación emancipadora, una educación para la libertad en la cual la escuela pública, aun siendo un servicio público, deberá quedar a cubierto de cualquier adoctrinamiento político o religioso. Una educación capaz de cultivar las facultades intelectuales y morales de todos, que permita garantizar la independencia del individuo. Ser independiente, para Condorcet, es también bastarse a sí mismo políticamente, es decir poder ejercer por sí mismo, «y sin someterse ciegamente a la razón de otros, los derechos, los cuales la ley nos garantiza».

Otro clásico francés del pensamiento político del siglo XIX, Alexis de Tocqueville, en su conocida obra *La democracia en América*, destacó la importancia de la educación para la participación del ciudadano en la vida política y social. Tocqueville manifiesta su desacuerdo con aquéllos que, en la Europa de su tiempo, consideraban que bastaba con enseñar a los hombres los aspectos básicos de la instrucción para convertirlos, sin más, en verdaderos ciudadanos. En ello encontraba un profundo contraste con lo que vio e investigó en la Norteamérica de entonces, donde la educación de los hombres, en su totalidad, iba orientada hacia su participación como protagonistas cívicos de la política en todos sus planos. Mientras que en Europa el objetivo principal de la educación era la preparación para la vida privada —en parte porque la influencia de los ciudadanos sobre los asuntos públicos era lo suficientemente limitada o excepcional como para que la educación pudiera tener la proyección que requiere un sistema democrático—, «en Estados Unidos, la instrucción del pueblo constituye una poderosa ayuda para el mantenimiento de la república democrática», y para la formación de los ciudadanos que intervienen activamente en los asuntos públicos y adoptan las máximas decisiones de carácter legislativo o de elección de las autoridades responsables ante el pueblo.

### 3. El Estado adoctrinador: algunas experiencias

Los sistemas políticos totalitarios y autoritarios han dado siempre una enorme importancia a la formación del individuo en los principios y dogmas que los sustentan, un gran espacio en los sistemas educativos, una intencionalidad política muy definida y organizada para que la educación actuase como instrumento modelador de las opiniones y de las conciencias. Lo podemos apreciar en el nacional-socialismo, la dictadura comunista del proletariado y el nacional-catolicismo español. Como dice L. Luzuria-

ga en la obra ya citada, todas las reformas democráticas de la educación se vinieron abajo en Alemania con la irrupción en el poder del partido Nacional-Socialista, que asignó imperativamente los siguientes fines a la educación: La formación del hombre como soldado y su subordinación al jefe superior o Führer; la creación de una conciencia racial y nacional como categorías supremas a las que se subordinaba todo lo demás; el desarrollo de la disciplina y la obediencia ciega a las autoridades políticas; el cultivo de la educación física y el endurecimiento del cuerpo de forma parecida a los ejercicios militares; la subordinación de la educación intelectual a la política; la no admisión de una ciencia independiente a los dictados del régimen; la supresión de la libertad y de la iniciativa individual en aras a la educación de la voluntad, y finalmente, la subordinación de la educación religiosa a los fines de la política nacional-socialista.

Por lo que se refiere a la educación política en la escuela rusa surgida de la revolución comunista, L. Luzuriaga nos dejó los siguientes comentarios: «El espíritu de la educación es profundamente político, comunista conforme a las normas del Partido», predominando dos ideas fundamentales, en lo político, la inspiración de la ideología comunista; en lo técnico, los fines de la industrialización. «Falta en su educación —dice L. Luzuriaga— el sentido humanista de respeto a la personalidad individual, que aparece sumergida en lo puramente colectivo. Falta el espíritu de libertad y democracia tal como lo entienden las naciones occidentales, y que se traduce en la supresión de la enseñanza privada y en la falta de autonomía del docente...». Impresiones similares sobre la ausencia de libertad y el predominio del colectivismo y la producción relató Fernando de los Ríos en *Mi viaje a la Rusia soviética*.

A diferencia de los regímenes dictatoriales y totalitarios antes mencionados, el que se estableció en España al finalizar la Guerra Civil tenía una doble naturaleza: era una modalidad de fascismo en lo político y una vuelta al Estado confesional en lo religioso. Por una parte, existía el monopolio político del partido único FET y de las JONS (Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista), también denominado Movimiento nacional, y, por otra parte, el monopolio absoluto de la religión y la Iglesia Católica: «Única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional». Este doble contenido ideológico y entramado competencial de lo político y lo religioso quedó plasmado en las leyes sobre la educación y fielmente reflejado en los fines que a ésta se le asignaron para la consolidación y continuidad de aquel régimen. La Formación del Espíritu Nacional y la Religión, o Formación religiosa, se convierten así en asignaturas fundamentales y obligatorias.

Así pues, el carácter político y religioso de la ideología del régimen lo vemos recogido en el tipo de formación definida por las leyes educativas, en función del modelo de hombre que se quiso configurar. El régimen gozó una dilatada duración y, naturalmente, de continuidad en la legislación sobre educación. Bien podemos decir que el grado de intensidad que estas leyes reflejan sobre la doble ideología del régimen fue cambiando gradualmente, desde la densidad fundamentalista de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, al más difuminado y tecnocrático de la Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa de 14 de agosto de 1970 (Villar Palasí), pasando por la ley de 26 de febrero de 1953 sobre Ordenación de la Enseñanza Media (J. Ruiz Jiménez); únicas leyes que comentaremos en este breve apunte sobre la educación del «ciudadano» durante los 40 años de la dictadura y del régimen nacionalista y católico.

La exposición de motivos de aquella Ley de Ordenación Universitaria contiene una de las mejores síntesis de la ideología ultramontana que los vencedores iban a aplicar a la educación. Comenzando por las causas de la decadencia de la universidad, y de casi todo lo demás, se dice que la antigua «gran universidad imperial perdió sus lumbres y esplendores en la gran crisis del siglo XVIII, donde se acusaron ya

influencias extrañas; hizo su aparición el escepticismo y se derrumbó con estrépito el edificio de nuestra unidad, entre los ensayos, la impiedad, las habladurías y la ostentación». Tal fue, según este compendio del pensamiento reaccionario, el origen de nuestra decadencia. Pero lo peor estaba aún por llegar a finales del siglo XIX y primer tercio del XX, momentos de crisis y de ruina debido al clima pernicioso del «liberalismo pedagógico», según el cronista redactor del preámbulo legal. Tiempo en el que «si la educación intelectual estaba desquiciada, había sucumbido también en manos de la libertad de cátedra la educación moral y religiosa, y hasta el amor a la patria se sentía con ominoso pudor, ahogado por la corriente extranjerizante, laica, fría, krausista y masónica de la institución libre...».

Así pues, era preciso dar un giro radical a la universidad y a su misión. Primero en lo religioso, según el artículo 3.º, «La universidad, inspirándose en el sentido católico, consubstancial a la tradición universitaria española, acomodará sus enseñanzas a las del dogma y la moral católica y a las normas del Derecho canónico vigente». Y en lo político, el artículo 4.º señaló que «La Universidad española, en armonía con los ideales del Estado nacionalsindicalista, ajustará sus enseñanzas y sus tareas educativas a los puntos programáticos del Movimiento». Para que tales propósitos fuesen cumplidos, la mencionada Ley creó la Dirección de Formación religiosa Universitaria, encargada, entre otros factores de la dirección de todos los cursos de cultura superior religiosa «...que serán obligatorios, y cuyas pruebas habrán de pasarse favorablemente» (art. 32.º a.), y el Servicio español del Profesorado de Enseñanza Superior de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, encargado de la organización de los cursos «obligatorios» de formación política para los escolares, y cuyas pruebas habrían de pasarse también favorablemente. Asimismo, la Ley reguló el Sindicato Español Universitario (SEU), como sindicato único y obligatorio, la Milicia Universitaria y el Servicio de protección escolar. Por cierto, el rector se definía como «el jefe de la Universidad» (art. 38.º), nombrado por decreto entre catedráticos numerarios y militantes de Falange (art. 40.º).

La exposición de motivos de la Ley de 26 de febrero de 1953 sobre Ordenación de la Enseñanza Media es muy breve y menos altisonante que la anteriormente comentada, pero ya en su primer párrafo dice con claridad cuáles son los fines de la política educativa a la que sirve: «Desde la iniciación del Movimiento Nacional ha sido preocupación constante del Estado la promulgación de normas jurídicas que garanticen la formación intelectual y moral de la juventud española en el servicio de los altos ideales de la Fe Católica y de la Patria». Por ello, en su artículo 2.º afirma: «La enseñanza media se ajustará a las normas del Dogma y de la Moral católicos y a los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional». El Estado garantizaba los «derechos» docentes de la Iglesia y se comprometía a velar por «la formación» del espíritu nacional de acuerdo con los principios fundamentales del Movimiento (art. 5.º). La educación de grado medio habría de comprender «además del cultivo de los valores espirituales», la formación moral o el carácter, la formación intelectual y la físico deportiva, de acuerdo con unos «principios pedagógicos», como los recogidos en el art. 11.º: «La formación moral preparará a los jóvenes para el ejercicio de la libertad y la responsabilidad, mediante el cultivo de las verdades y virtudes esenciales al perfeccionamiento del hombre como portador de valores eternos, el fomento del espíritu nacional y del sentido de solidaridad y fidelidad en el cumplimiento de sus deberes profesionales y en el servicio al destino universal de la Patria».

Según el art. 15.º, en la Enseñanza Media se aplicará el «principio» de una educación separada de los alumnos de uno y otro sexo. La Religión sería asignatura o materia común y obligatoria en el Bachillerato de primer grado y en el Bachillerato superior. La Formación del Espíritu Nacional, la educación física y deportiva, para las alumnas además, las Enseñanzas del Hogar «serán fundamentales, obligatorios y debidamente atendidos en los planes de todos los cursos (art. 85º). Las Delegaciones Nacionales del Frente

de Juventudes y de la Sección Femenina de la Falange intervendrán en el nombramiento del profesorado especial (oficiales instructores de las organizaciones) y en la inspección».

En 1970 se dictó la Ley General de Educación (LGE), la última del franquismo, y en ella se siguieron recogiendo los dos elementos esenciales de la ideología de aquel régimen, que inspirarían y vertebrarían la acción educativa y los fines de la educación. Así, el artículo 1.º, donde se establecen los fines de la educación en todos sus niveles y modalidades, alude a la formación humana integral, al desarrollo de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, «inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias...», todo ello «de conformidad con lo establecido en los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino». Los principios del movimiento eran por su «naturaleza» permanentes e «inalterables» y constituían el compendio ideológico del régimen: nacionalismo imperial, estado confesional, democracia orgánica, estado corporativo; monarquía tradicional, etc. Por ello, el art. 6.º de la LGE estableció el reconocimiento y la garantía por parte del Estado de los «derechos» de la Iglesia, conforme lo acordado «entre ambas potestades» reconociéndose, incluso en disposiciones que desarrollan la Ley, la participación de la misma en la tarea de planeamiento y programación educativa. Esto se llevaría a cabo a través de representantes de la Iglesia que formarían parte de la comisión asesora en el planteamiento y programación educativos (Organismos del Movimiento, 19/05/1971) en la que tendría tres representantes la Comisión Episcopal de Enseñanza, tres la Secretaría General del Movimiento, tres el Sindicato Nacional de Enseñanza uno las FERE (Federación Española de Religiosos de la Enseñanza), y el resto serían subdirectores del MEC.

Por lo demás, el mencionado artículo 6.º de la LGE venía a garantizar, una vez más, la enseñanza religiosa y la acción espiritual y moral de la Iglesia Católica en los centros de enseñanza, tanto estatales como no estatales, con arreglo a lo establecido en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, en el que se declara: «La profesión y práctica de la Religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial». Al parecer, esta situación era considerada compatible con la libertad religiosa, cuya garantía, curiosamente, asumía el Estado autoritario.

Por lo que se refiere a la regulación de los planes de estudio, mencionaremos el caso del Bachillerato, en el cual —art. 22.º— se concederá una atención preferente «al desarrollo de hábitos religioso-morales». En el artículo 24.º se mencionan las materias comunes que debían de ser cursadas obligatoriamente por «todos» los alumnos. Allí figuran la Formación Política, Social y Económica y la Formación religiosa. La primera de ellas, juntamente con las de Educación física y deportiva y las Enseñanzas del Hogar se regularán conforme establece el artículo 136.º, por el Gobierno a propuesta de los Organismos del Movimiento. De un modo similar se actuaría para designar tanto al citado profesorado, como al personal encargado de impartir la ideología política oficial del Régimen del profesorado de educación religiosa, que sería seleccionado previo acuerdo con la jerarquía eclesiástica.

Este comentario, que hemos querido fundamentar más en textos legales que en opiniones, es suficientemente elocuente acerca de la ideología de la etapa franquista y un tenue reflejo de la dura realidad que significó el doble monopolio ideológico al que estuvieron sometidas la educación, la escuela, los profesores y los alumnos durante los 40 años de Movimiento Nacional y de Estado confesional, recibiendo simultáneamente Formación del Espíritu Nacional y Formación religiosa como asignaturas fundamentales, sin alternativas ni excepción alguna y, por ende, sin respeto a las libertades ideológicas y de conciencia de los individuos. Por ello es incoherente, en todo caso carente de fundamento, o quizá una actitud malintencio-



nada, la posición de aquéllos que hoy descalifican la Educación Cívica o Educación para la Ciudadanía que pretende incorporarse en el sistema educativo español, identificándola y comparándola con la Formación del Espíritu Nacional de la época franquista, siendo que en un sistema democrático de valores no cabe ni es posible el adoctrinamiento. El efecto educador del área de educación cívica, o ético-cívica, deberá actuar, precisamente, como una barrera frente a todo adoctrinamiento o manipulación ideológica, porque los valores que deben promoverse son los que fundamentan una ciudadanía responsable, participativa y crítica. Hablamos de la libertad de conciencia como núcleo esencial del desarrollo de la personalidad y de los derechos y libertades fundamentales. Hablamos de un ciudadano capacitado para decidir sobre su destino personal y el destino de su comunidad —no en lo «universal», sino en los aspectos necesarios para su bienestar— y como partícipe de la soberanía popular.

Se trata de una injusticia e ignorancia graves equiparar los valores que fundamentan la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, o los valores de libertad, justicia, dignidad humana de la Constitución española de 1978 con los Principios Fundamentales del Movimiento que se transmitieron en la escuela franquista por medio de la Formación del Espíritu Nacional. Este desquiciado comparativismo sólo puede ser manejado por quienes, desde posiciones teóricamente progresistas, lo ignoran todo sobre aquel régimen y su educación, o adoptan una actitud de antisistema cargada de prejuicios ante el poder, aunque éste sea un poder democrático. Adhieren también a este discurso de desprestigio de la Educación para la Ciudadanía, aquellos que debieran callar porque fueron durante muchos años beneficiarios de privilegios monopolísticos en la transmisión de valores religiosos durante el Estado confesional, y todavía sueñan con dar continuidad, de diversos modos, a su posición de ventaja que mantienen, aún y en gran medida, intacta, pese a los requerimientos y exigencias de la libertad e igualdad democráticas.

#### 4. Educación para la ciudadanía y libertad religiosa en el Estado laico

«Educación para la ciudadanía y libertad religiosa» es la propuesta del debate al que se nos invita. A nuestro juicio, una buena educación para la ciudadanía debe comprender una buena educación para ejercer la libertad, todas las libertades, de manera responsable siguiendo cada quien los dictados de su conciencia e incluyendo, naturalmente, la formación para ejercer la libertad religiosa, que en realidad constituye una expresión de la libertad de conciencia. Así pues, el título de este curso también podría haber sido «Educación para la ciudadanía y libertad de conciencia y su manifestación, la libertad religiosa». Porque los términos utilizados por el art. 16.º de la Constitución al referirse a estos derechos fundamentales garantizados son: Libertad ideológica, religiosa y de culto (apartado 1); declarando la inviolabilidad de la persona en lo referido a su ideología, religión o creencias (apartado 2: «nadie podrá ser obligado a declarar» sobre ellos).

Ahora bien, qué queremos decir cuando hablamos de la libertad religiosa. Más allá de teorías, o especulaciones objeto de posibles polémicas, nos atenemos a lo que dice la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, en vigor —pronto celebraremos el 25.º aniversario de su promulgación—, en cuyo art. 2.º se dice que comprende, «con la consiguiente inmunidad de coacción», el derecho de toda persona a «profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía, manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas».

No vamos a glosar otros aspectos o desarrollos que contiene la ley, pero sí queremos retener tres conceptos esenciales que recoge en su artículo 1.º: a) El Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto; b) Las creencias religiosas no constituirán motivos de desigualdad o discriminación ante la ley, y c) Ninguna confesión tendrá carácter estatal.

Estos tres conceptos están en consonancia con el artículo 16.º de la Constitución por el que se garantiza no sólo la libertad religiosa y de culto sino también la ideológica y de creencias. Como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 340/1993, de 16 de noviembre en su fundamento jurídico 4-D: «Los términos empleados por el inciso inicial del art. 16.º 3) de la Constitución española no sólo expresan el carácter no confesional del Estado en atención al pluralismo de creencias existentes en la sociedad española y la garantía de la libertad religiosa de todos, reconocidos en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional».

Este inciso inicial del art. 16.º 3) ha de ser interpretado como todo el artículo en razón de su significado de cambio profundo y relevante respecto a las leyes fundamentales que estaban previamente en vigor y por las que se regían regímenes políticos anteriores a la Constitución de 1978, en los que se contenían instituciones contrarias a la aconfesionalidad del Estado. Nos referimos, por un lado, a la Constitución de la Restauración de 1876, en cuyo art. 11.º se afirmaba la confesionalidad del Estado, «La religión católica, apostólica y romana, es la del Estado»; y la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 1958, según la cual «La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento de la ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, apostólica y romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación». Así alcanzó su cenit el nacional-catolicismo.

De la confesionalidad del Estado hemos pasado a su aconfesionalidad, es decir a la no existencia de religión estatal, porque el Estado español no tiene religión oficial, los poderes públicos han de ser neutrales ante las creencias de los ciudadanos y deben estar separados de las iglesias, sin que se puedan confundir los fines de unos y otros. Ahora bien, la aconfesionalidad del Estado, caracterizada por los elementos que acabamos de enunciar, ¿es cosa distinta de la laicidad y del laicismo? Como dice mi buen amigo L. Gómez Llorente, sin laicismo no habría existido la laicidad, porque es el movimiento de ideas que la ha definido, impulsado y hecho triunfar frente a sus adversarios, frente a los que siguen defendiendo la existencia, siquiera de facto, de una religión oficial rechazando la separación de poderes y la neutralidad de éstos ante sus creencias particulares.

Estado aconfesional y Estado laico representan una misma concepción, aconfesional y laico son términos equivalentes. Pero no porque lo digamos nosotros, sino porque es así la interpretación que ha dado el Tribunal Constitucional. La Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, considera que aconfesionalidad equivale a laicidad, a laicidad positiva, tal como aparece en el fundamento jurídico 4.º de la misma, y como expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el art. 16.º 3) de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad SSTC 340/1993, de 16 de noviembre (RTC 1993, 340), y 177/1996, de 11 de noviembre (RTC 1996, 177), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad y laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales» (STC 177/1996).

Así pues, la laicidad es sustancialmente un conjunto de instituciones legales que garantizan la libertad de conciencia y sus manifestaciones, como un bien a preservar en beneficio de la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos, que en una sociedad abierta expresan su pluralidad religiosa y moral. Pero a su vez, este principio de laicidad constitucional, también, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1992, «impide que los valores o los intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad y justicia de las normas y actos de los poderes públicos». Finalmente, en su fundamento jurídico 1.º, afirma también nuevamente, que el art. 16.º 3) de la Constitución española «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales».

Separación entre funciones religiosas y funciones estatales. Tal es la posición que mantiene el Tribunal Constitucional. Considero que es un buen punto de partida para clarificar cuestiones cruciales que en este momento se debaten en nuestro país. Se trata de una doctrina, ya reiterada, del Tribunal Constitucional, es decir de jurisprudencia constitucional, conforme a la cual, como acabo de mencionar, el carácter aconfesional o laico del Estado veda, o prohíbe, cualquier tipo de confusión entre las funciones religiosas y las funciones estatales. Ahora bien, ¿cómo se verifica, se traduce o aplica tal principio —contrario a la confusión de funciones entre lo religioso y lo estatal— en una cuestión tan trascendental como es la formación en valores, en educación para la ciudadanía, en un Estado donde, además, se garantizan como derechos fundamentales la libertad de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de creencias? ¿Cuáles son las funciones estatales en todo lo relacionado con la educación para la ciudadanía en valores constitucionales y democráticos? ¿Cuáles son las funciones que corresponden a las diferentes confesiones religiosas en este campo?

En relación a las funciones estatales respecto a la educación ético-cívica, podemos afirmar que existe un mandato contenido en el artículo 27.º 2) de la Constitución española, conforme al cual «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Entendemos que sólo los poderes públicos pueden ser institucionalmente destinatarios de un mandato legal de tal magnitud y los responsables de la obligación de ponerlo en ejecución; lo cual naturalmente, y en los términos que definan las Cortes españolas, no excluye la obligatoriedad general de este mandato. Frente a esta posición se situarían aquellos que afirman que el Estado no tiene ninguna competencia o legitimidad para abordar una educación en valores, ni para proponer siquiera a la sociedad ética o valor alguno, porque, en realidad, esta función corresponde a otras instancias sociales, es decir a la Iglesia, única y auténtica depositaria de los mismos; única suministradora de ellos, puesto que el Estado está vacío de valores. Otros sostienen, y creo que de un modo más ajustado a nuestro sistema constitucional y a los sistemas comparados europeos de educación cívica, que los poderes públicos tienen en este campo unos deberes muy definidos que cumplir, que han de poner en práctica en las leyes educativas, en los planes de estudio y en la organización escolar, arbitrando los procedimientos y las materias escolares para que el pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos se base en los principios democráticos de convivencia y en el respeto y aprendizaje de los derechos y libertades fundamentales. Ello requiere una educación impregnada en valores cívicos, y planificada de modo que su aprendizaje curricular sea efectivo.

Así pues, la función del Estado es garantizar el derecho a la educación y organizar su práctica de modo que se alcancen los fines de la educación que prevé el art. 27.º 2), tanto en el ámbito del sector público como del sector privado de la enseñanza. Cuando nos referimos a la educación para la ciudadanía, a la educación ético-cívica, (educación que ya existe en nuestro sistema educativo, aunque necesitada de un

tratamiento muy amplio, preciso y de mayor calidad), por supuesto entendemos que no se trata de valores «inventados», o arbitrariamente introducidos en la enseñanza por la exclusiva voluntad unilateral de un partido político o una confesión religiosa. Algo que ha sucedido en diferentes etapas de nuestra reciente historia y que no debe volver a ocurrir, so pena de cuestionar gravemente esta faceta de desarrollo del pacto constitucional. Para nosotros, se trata de poner en primer plano el compromiso existente sobre los valores que están en la Constitución, que son su contenido sustantivo, reconocibles, definibles, susceptibles de expresión académica, pedagógica, y didáctica. Pueden ser enseñados por profesores de las correspondientes materias científicas, de Filosofía y Ciencias Sociales, que gozan de la autonomía profesional derivada del hecho de estar amparados por la garantía de la libertad de cátedra, regulada por el art. 20.º 1.c) de la Constitución.

También es función y deber de los poderes públicos garantizar, conforme al art. 27.º 3) de la Constitución, el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Éste es el derecho de los padres que sean creyentes en cualquier religión y cualquier moral; creyentes católicos, musulmanes, evangélicos, judíos y ortodoxos... O no creyentes, ateos o agnósticos. Se trata de opciones de conciencia que ya no se pueden considerar anecdóticas o marginales. Construyamos una hipótesis. Según el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) del mes de mayo de 2005, el 6% de los encuestados se declararon ateos; el 11% agnóstico y 2% creyentes en otras religiones, aunque se calcula que debido a la inmigración hoy pueden vivir en España un millón de musulmanes y un millón y medio de cristianos no católicos. Estas cifras se pueden complementar con las que podemos extraer de la proyección que a partir de los datos del barómetro del CIS citado pudiera hacerse y que nos arrojaría cifras próximas, sobre una población de 40 millones de habitantes, de 2.400.000 ateos; 4.400.000 no creyentes o agnósticos y 16 millones de católicos no practicantes. En total 22.800.000 ciudadanos españoles que no siguen en nada, o en casi nada, ni practican, las orientaciones religiosas o morales de la Iglesia Católica. Así pues, esta puede ser la pluralidad moral y religiosa a la cual el Estado debe garantizar la formación religiosa y moral que los padres demanden conforme a sus creencias. Ya sé que estas cifras pueden ser discutibles, porque el 79% de los ciudadanos encuestados se definieron católicos (no practicante el 49% y practicante, con distintas intensidades, el 51% restante) y un porcentaje próximo al 80% solicita formación religiosa católica si bien las cifras no son homogéneas y tienden a decaer con la edad de los escolares. Pero aun así, estos porcentajes también deben ser sometidos a un análisis crítico suficientemente riguroso para clarificar «de qué modo actúan» determinados factores condicionantes que pueden distorsionar la realidad.

En todo caso, cualquiera que sean las cifras expresivas de la pluralidad moral y religiosa existente en España, lo que no cabe dudar es que una vez que el Estado garantiza el derecho a recibir la formación que esté conforme a los convicciones de cada cual, no es su función impartir tal formación religiosa o moral, sino de las confesiones religiosas u organizaciones filosóficas en su caso, única y exclusivamente. Éstas lo pueden hacer de tres maneras: bien mediante la catequesis parroquial; bien creando centros docentes privados dotados del correspondiente ideario, o bien en los propios centros escolares públicos, en los términos que prevean los acuerdos suscritos entre el Estado y las confesiones religiosas católica, musulmana, evangélica, judía y otras. Sin embargo, se verifican notables desigualdades entre el estatuto reconocido a la Iglesia Católica, sustancialmente superior, y el que tienen en la escuela las restantes confesiones.

Como puede comprobarse en el estudio comparativo que se recoge en el cuadro adjunto (I), entre el Acuerdo sobre enseñanza suscrito en 1979 por el Estado español y la Santa Sede y los Acuerdos suscritos en 1992 por el Estado y la Federación Evangélica, la Federación Israelita y la Comisión Islámica (estos últimos todos idénticos en lo relativo a la regulación de la enseñanza de sus respectivas religiones), el desequilibrio es abrumador. El trato desigual que tiene la enseñanza escolar de las diferentes confesiones y en consecuencia, el trato desigual que reciben los ciudadanos en la escuela en razón a la confesión que practican, choca frontalmente contra un mandato fundamental de nuestra Constitución, el de la igualdad, que es además uno de los valores fundamentales de la misma, y que aparece recogido en su art. 14º: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social». Pues bien, en lo que se refiere al derecho personal y fundamental de recibir formación religiosa que esté de acuerdo con sus propias convicciones, los acuerdos vigentes con las diferentes confesiones recogen palmarias desigualdades de los ciudadanos ante la ley en razón de su religión, moral o creencias, sin que puedan servir como paliativo ni justificación la tradición histórica, la cuantificación sociológica, ni otras sinrazones personales o sociales, que carecen del más mínimo amparo en nuestro ordenamiento jurídico.

¿Cómo se rompe el desequilibrio existente en el tratamiento escolar de la religión católica y el que reciben las restantes confesiones «reconocidas»? ¿Asignándoles a todas el régimen de privilegios heredados por la Iglesia Católica, es decir «equiparándolas a todas por arriba»? ¿No desembocaría todo ello en una situación de Estado pluriconfesional en la escuela? Si, finalmente, la política a desarrollar consistiese en la mera extensión de derechos y privilegios de la Iglesia Católica al resto de las confesiones, veríamos en qué se transformaría la presencia de las religiones en las escuelas públicas. Todos los dogmas religiosos con notorio arraigo se convertirían en asignaturas a incluir como materia fundamental en los planes oficiales de estudio, con el deber para quienes no siguiesen la clase de religión de realizar alguna actividad simultánea. Los textos y material didáctico de las diferentes asignaturas de religión sólo serían establecidas por las respectivas autoridades religiosas. Los profesores de religión serían pagados por el Estado, pero designados y despedidos libremente por las respectivas iglesias, al margen del Estatuto de los Trabajadores, generalizándose el despido «ideológico», cuando la conducta del profesor en su vida privada no se ajusta al ideal de creyente establecido por la respectiva iglesia. Los catequistas católicos o sacerdotes, imanes, pastores y rabinos formarían parte del claustro de profesores y podrían ocupar los diferentes cargos académicos, incluido el de director de los respectivos centros públicos. Las diferentes confesiones tendrían derecho a realizar actividades de culto y proselitismo en los centros públicos, además de la enseñanza académica de la religión. Por último, y no es lo menos preocupante, al igual que la Iglesia Católica las demás confesiones podrían utilizar sus facultades docentes en el espacio público del servicio escolar del Estado para predicar y formar a sus alumnos conforme a sus enseñanzas, incluyendo aquellas que significan rechazo y condena a muchas leyes del Estado, aprobadas democráticamente en las Cortes españolas. Así, nos podríamos encontrar con prédicas generalizadas contra la reforma del Código Civil que establezca el matrimonio entre personas del mismo género, contra la emancipación de la mujer, la despenalización del aborto, las mayores facilidades para el divorcio, contra la investigación de las células madres; en definitiva, negando en el seno de la escuela pública legitimidad al Estado para legislar sobre tales materias.

Así pues, confundir aconfesionalidad oficial con pluriconfesionalidad oficial, más que separar a las iglesias del Estado conduciría a un retroceso de la laicidad y a nuevas mezclas y vinculaciones, que transformarían a las instituciones y servicios públicos en instrumentos preferentes al servicio de aquello para

lo que no han sido constitucionalmente establecidas, es decir, al desarrollo de los diferentes credos y la primacía y promoción de la dimensión pública de lo religioso. Un reto que las tendencias conservadoras de las diferentes confesiones lanzan a la sociedad laica con la pretensión de recuperar el espacio público perdido desde la Ilustración a nuestros días.

## 5. Una polémica evitable: ¿Educación ético-cívica o enseñanza de la religión?

Como pudimos ver, durante los 40 años de régimen franquista la escuela española vivió en una especie de duopolio sobre los valores que en ella se transmitían: la Formación del Espíritu Nacional y la Formación religiosa católica, ambas obligatorias para todos los alumnos, ambas materias comunes a todos los alumnos. Eran simultáneas, pero no alternativas, convivía la formación en valores políticos con la formación en valores religiosos. La Iglesia y el Estado estaban de acuerdo y deseaban esta concurrencia de valores que transmitían el instructor del Frente de Juventudes y el profesor de religión. Naturalmente, cuando España se transformó en un sistema democrático tal situación no podía sobrevivir y desapareció la formación política, pero no la religiosa, aunque dejó de ser obligatoria. Sin embargo, desde el principio de la transición política y antes de la vigencia del nuevo ordenamiento constitucional, la Iglesia Católica trabajó incansablemente para que la asignatura de Religión tuviese una alternativa obligada, que debiera ser cursada por todos los alumnos que no seguían la religión, en un intento por evitar que los alumnos que asistían a Religión se viesen «discriminados», al no disponer del mismo tiempo libre que los que no elegían tal asignatura. Algunos entendieron, también, que otra causa era el temor de la Iglesia a que se produjesen inasistencias y deserciones de los alumnos que prefiriesen el «patio» a la clase de Religión. Por ello, la Iglesia insistió en que la misma debería tener un tratamiento de asignatura incluida en los planes de estudio oficiales, con rango académico propio de las asignaturas fundamentales, de calificación computable a todos los efectos y con una alternativa obligada para los alumnos no católicos, al menos, tan obligatoria en el deber de asistencia y computable académicamente como la Religión. La primera solución en este orden se adoptó por medio de la Ley Orgánica Estatuto Centros Escolares (LOECE) —promovida por el ministro de Educación de Unión de Centro Democrático (UCD) Otero Novas—, y consistió en el establecimiento de una asignatura de Ética, como alternativa a la religión católica. De esta manera, los valores y enseñanzas de la religión católica, mayoritariamente seguidas por el alumnado, se vieron acompañados por la ética no confesional, para la minoría de alumnos que no demandaba la clase de Religión.

Aquella situación se vio alterada con la llegada de los socialistas al poder en 1982, si bien de una manera lenta, respetuosa con el cumplimiento de los acuerdos con el Vaticano en esta materia, entre los que por cierto, no figura ninguna obligación del Estado para establecer una materia alternativa a la religión. No obstante, tampoco se alcanzó con aquellos gobiernos socialistas el respeto al principio de voluntariedad y libertad incondicionada para la elección de la actividad o asignatura alternativa; una libertad de los padres y los alumnos que está íntimamente relacionada con la libertad de conciencia y la libertad religiosa en el ámbito escolar y que debe ser tan garantizada como la elección de clase de Religión. Aunque se eliminó la existencia de una asignatura obligatoria evaluable alternativa a aquella, se establecieron una serie de actividades escolares no evaluables, pero de asistencia obligatoria para los alumnos. Por lo que se refiere a la educación cívica o educación para la ciudadanía, el sistema educativo español permaneció sin una solución definida y clara. La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), apostó por la

transversalidad en la educación en valores y sólo se realizó la concreción curricular, limitada con la inclusión de la materia de Ética Cívica, en el 4.º curso de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Hace aproximadamente 30 años éramos de los pocos países occidentales europeos que soportaba un régimen autoritario, que había sometido a los españoles a una educación basada en principios que resultan antagónicos con los que hoy rigen nuestro sistema de convivencia democrática. Sin embargo, poco se ha hecho aún, con rigor y extensión suficiente, para crear una auténtica educación para la ciudadanía, situándonos así ante una carencia que otros países europeos democráticos han abordado y paliado hace tiempo.

La Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación (LOCE), en la que está ausente cualquier formulación acerca de Educación para la ciudadanía, supuso un significativo retroceso respecto a lo que había legislado la LOGSE y reintrodujo en los planes de estudio de la ESO y el Bachillerato, la regulación de la clase de Religión y sus alternativas como materias comunes y obligatorias, ambas engarzadas ahora en la misma asignatura denominada Sociedad, Cultura y Religión. Tal era el espacio donde la LOCE situaba la formación en valores (art. 23.º y 35.º). Conforme a lo establecido por la Disposición Adicional Segunda de la Ley, el área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión comprendería dos opciones de desarrollo: una de carácter confesional acorde con la confesión por la que opten los padres o, en su caso, los alumnos entre aquellas respecto a cuya enseñanza el Estado tenga suscritos acuerdos; y otra, de carácter no confesional. «Ambas opciones serán de oferta obligatoria por los centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas». Por supuesto, ambas opciones son obligatorias, evaluables y computables, lo que significaba volver, de la mano de la ministra del Partido Popular (PP) Pilar del Castillo, a una fórmula similar a la que estableciera Otero Navas veintidós años antes, pero ahora disfrazada bajo el aséptico título de «Sociedad, Cultura y Religión», impulsada como antaño, por la presión de la jerarquía eclesiástica. Pero la ética o las actividades alternativas, fueron sustituidas por el estudio obligado del hecho religioso. En este punto, la LOCE fue un rotundo triunfo de la jerarquía católica, con unas dimensiones espectaculares si se analiza el número de horas impartidas en ambas asignaturas (o asignatura única bifronte), que se establecieron en todos los cursos y etapas, resultando las siguientes cifras: 105 horas lectivas en Primaria; 210 en ESO y 70 en Bachillerato. En total: 385 horas lectivas dedicadas a clase de Religión católica y otras tantas dedicadas al hecho religioso para los alumnos que no eligieran esa asignatura. Un auténtico disparate anacrónico que ha originado el rechazo generalizado de esta solución. Mientras tanto, la educación para la ciudadanía, o la educación cívica o ético cívica no recibieron la más mínima atención por parte de la LOCE, del Gobierno y mucho menos de la Iglesia, auténticamente obsesionada por restaurar la situación de la religión como materia fundamental, computable a todos los efectos y acompañada de una alternativa obligada que desanimase la deserción de los alumnos.

Estaba claro que una vez pasado el régimen de confesionalidad y de duopolio ideológico, la jerarquía eclesiástica apostó en el ámbito escolar por mantener la posición de ventaja ya adquirida por la enseñanza de la religión y de marginar la introducción en el sistema educativo de aquellas otras materias relacionadas con educación en valores, aunque lo fuesen por mandato constitucional, que escaparan de su control o influencia. Tal es la explicación que puede darse a la creación en la LOCE, a instancia de la Iglesia, de la asignatura Sociedad, Cultura y Religión. Tal es, también, la explicación que puede darse a su actual oposición a incluir en los planes de estudio la nueva materia de Educación para la Ciudadanía.

Pero ya desde mucho antes de la aprobación de la LOCE, la jerarquía eclesiástica venía proponiendo que en la «Educación en Valores» hubiese dos opciones: una de carácter religioso y

confesional: «Enseñanza Religiosa»; y otra aconfesional y pretendidamente laica. Los alumnos estarían obligados a cursar una de estas dos opciones, consideradas alternativas entre sí. Este modelo deseado por la jerarquía católica —que apareció en la etapa de Mariano Rajoy como ministro de Educación— fue recogido en un borrador de proyecto de Real Decreto filtrado oficialmente, por el que se establecerían las enseñanzas opcionales comunes de la educación en valores. Tal proyecto fue aplazado por el gobierno del PP «hasta la próxima legislatura», alegando razones, no de fondo sino de oportunidad, fáciles de adivinar, pues no tenía mayoría absoluta en las Cortes. La próxima legislatura llegó y su fruto fue la LOCE. Como comentó en aquellos días Gregorio Peces Barba en un artículo publicado en *El País* el 17 de noviembre de 1999, con el título «La doctrina de los dos reinos en las escuelas», se trataba de una solución al margen de la Constitución. Más rotundamente, la consideraba «una solución absurda y claramente inconstitucional... que priva a la mitad de los niños y niñas de la enseñanza de los valores constitucionales, que crea una escisión y que reabre de nuevo el siniestro mensaje de las dos Españas».

Así, pues, la primera cuestión de fondo que se nos sigue planteando al abordar la enseñanza de los valores ético-cívicos en la escuela reside en si la Iglesia pretende que prevalezca su modelo, lo que remite a una visión neoconfesionalista, formalmente respetuosa con el principio de separación de la Iglesia y el Estado pero que, en la práctica, promueve soluciones no constitucionales, conforme a sus principios, deseos e intereses. O bien se asume sinceramente la aconfesionalidad, el pluralismo y la autonomía de intereses y fines educativos de la sociedad civil, conforme a su organización y expresión democrática y se acepta la existencia de unos valores ético-cívicos considerados comunes por todos y para todos.

Otro aspecto muy importante que debe ser clarificado es el que se refiere a lo que se deba entender por enseñanza de la religión como asignatura y lo que se entienda por «valores cívicos» como materia. Pues así, como el contenido de la enseñanza religiosa lo determina cada Iglesia, se orienta a la transmisión de su doctrina y verdades reveladas y es impartido por sus ministros o el personal autorizado por su jerarquía, el contenido de los valores cívicos nos remite obligadamente a una opción aconfesional capaz de integrar a la pluralidad, articular el ejercicio de la tolerancia y que, como la propia interpretación literal del término cívico indica, se refiere a los valores en que se fundamenta el marco, la organización y la convivencia en el seno de la sociedad civil que abarca a todos, creyentes o no creyentes, practicantes o no practicantes.

Se trata, pues, de dos polos de la formación humana distintos y no contrapuestos o alternativos entre sí, como algunos parecen creer. Ambas formaciones deben ejercer una influencia enriquecedora y beneficiosa para el ser humano en los distintos planos en que cada dimensión formativa se debe plantear.

En lo concerniente a la formación ético-cívica, la reflexión y aprendizaje que comporta para los escolares, no se desarrolla hacia el cultivo de unos valores genéricos o abstractos sino en función de los avances históricos conseguidos por la especie humana en la fundamentación y organización de la convivencia civil, en la conquista gradual y paulatina de los derechos humanos y en el logro de su respeto, y que tiene su reflejo práctico en el modelo de sociedad democrática, en la Constitución y en los pactos e instituciones internacionales. Así, la mundialización de la sociedad civil, no sólo en la dimensión económica, y de las instituciones que tratan de organizar la convivencia a escala planetaria, se ha realizado trasplantando progresivamente a escala internacional los valores de tolerancia, libertad, solidaridad y respeto a los derechos humanos que a nivel nacional han materializado los sistemas democráticos particulares. De la misma manera en que ha ocurrido en cada uno de los estados democráticos, es preciso que a escala mundial las relaciones, normas e instituciones que las hacen viables se sustenten en un conjunto básico y



mínimo de valores ético-cívicos, comúnmente aceptados y que ya no pueden corresponder a los de una confesión, raza, cultura u opción política partidaria.

Por su parte, la incidencia ético-cívica de la enseñanza de la religión en las escuelas está, desde mi punto de vista, profundamente determinada y condicionada por la función y la posición de la propia enseñanza religiosa en los colegios. Si la asignatura Religión —que tiene como objetivo la transmisión de una doctrina revelada—, es una materia equiparable a las asignaturas fundamentales, está sometida a las mismas exigencias de evaluación y se la hace acompañar paralelamente por otra opción alternativa y obligatoria —como puede ser la de los valores cívicos o la antes denominada «Ética para los no católicos», separando a los alumnos en razón a su confesión—, su incidencia ético-cívica será nula e incluso, contraproducente. Ello es así, a mi parecer y entre otras cosas, porque se están reclamando para la enseñanza religiosa finalidades que ésta no tiene por su propia naturaleza, y, al mismo tiempo, se está apropiando de unos objetivos educativos que para su plena efectividad pedagógica deben ser realizados desde la perspectiva de la integración y de la convivencia de los escolares en la misma aula y no de su separación y diferenciación.

Los valores ético-cívicos, como factores básicos que consolidan un modelo de convivencia civil, no requieren que cada Iglesia o confesión acote una versión, adaptación o interpretación educativa singular para sus fieles, pues se trata de algo que éstos deben compartir con los restantes miembros de la sociedad civil a la que pertenecen y que es la que, en todo caso, debe decidir los elementos ético-cívicos que nutran y fundamenten su convivencia.

No debiera ser olvidada la sencilla y certera máxima evangélica de dar al «César (hoy el Estado como expresión de la sociedad civil organizada) lo que es del César y a Dios lo que es de Dios». Tampoco debiera ser olvidada la legítima autonomía de la sociedad civil que en España se ha dotado, por voluntad popular —y no por concesión de la Iglesia— de un estado aconfesional, que como ente soberano no sólo tiene derechos sino también deberes propios respecto del cumplimiento de los fines de la educación, de aquellos que aluden a su contribución al buen orden de la sociedad, tal como expresa el art. 27.º 2) de la Constitución cuando establece que «la educación tendrá como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».

Nadie crea que se trata de negar efectos positivos a la enseñanza de la religión, ni de rechazar la relevancia del hecho religioso. La creencia, y su expresión religiosa, no solamente se trata de un hecho humano irrevocable sino también un derecho humano fundamental que corresponde a la libertad de conciencia de las personas. Precisamente, éste fue el primer espacio de derechos y libertades conquistado a partir del siglo XVI en Europa, que tantas guerras y sangre costó. Superado el estado confesional, afortunadamente también ha quedado atrás el estado del ateísmo oficial, tan totalitario a su modo como el anterior en lo que respecta a las creencias y libertades religiosas.

Pues bien, dicho lo anterior, la pretensión de la Iglesia de condicionar y definir cuál es el modelo de enseñanza de los valores ético-cívicos en nuestro sistema educativo, planteada desde la particular posición que a ella le corresponde como guardiana y enseñante de una verdad revelada y de una moral privada, no dejará de ser vista por nuestra sociedad como expresión de un nuevo clericalismo y de un continuismo

encubierto para una situación tradicional y de privilegios adquiridos en tiempos pretéritos, ciertamente no democráticos y anteriores a la secularización de la sociedad española y de su poder cívico.

La autonomía de la sociedad civil y de sus instituciones democráticas no constituyen un espacio vacío, disponible para ser utilizado o colonizado de cualquier modo, ni un ámbito carente de expresión de voluntad, ni de fines, objetivos e ideales acerca de cuál sea el modelo concreto y las normas básicas que lo regulen, articulen y doten de vida y de coherencia. La sociedad civil, por su propia voluntad, se ha dotado en España de una Constitución, de unas leyes y unas instituciones que se sustentan a su vez, en unos valores socialmente asumidos y compartidos por la mayoría, que deben ser transmitidos y consolidados por medio de la educación.

Estos valores no son alternativos, ni antagónicos, ni van en contra del hecho religioso, de la libertad religiosa, ni de la enseñanza de la Religión. Están recogidos en nuestra Constitución y es deber de toda la sociedad y de la Administración Pública asegurar que formen parte de la educación de todos los ciudadanos, sin exclusión.

¿Por qué separar a los alumnos para el aprendizaje de los valores ético-cívicos considerados comunes? ¿Por qué dar en la escuela diferentes versiones, según el número de las confesiones religiosas, sobre la expresión educativa de los valores ético-cívicos como si éstos, por su propia naturaleza, fueran diferentes en razón a que los alumnos destinatarios sean creyentes o no creyentes? ¿O es también misión docente de la Iglesia y de su enseñanza religiosa, así como de las otras confesiones que practican los españoles, la transmisión de los valores en que se fundamenta la Constitución española y el modelo de Estado social y democrático de derecho que ésta ha definido? ¿No sería esto incurrir en un nuevo tipo de confesionalismo que reclama la interpretación y fundamentación verdadera del texto constitucional, intentando adaptarse a los tiempos que vivimos para permanecer en el terreno del Estado confesional?

## 6. La educación cívica en la actual Europa democrática

En los nuevos y viejos Estados democráticos se ha observado recientemente, el creciente interés que suscita la educación cívica o educación para la ciudadanía. Expresión de este hecho ha sido la proclamación del 2005 como «Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación», por el Consejo de Europa, que ya desde 1997 viene considerando área prioritaria la Educación para la Ciudadanía democrática (ECD), que en el Consejo de Ministros celebrado el 7 de mayo de 1999 en Budapest adoptó un plan de trabajo sobre la ECD. Las actuaciones más importantes durante Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación tratan de favorecer que los Estados miembros hagan de esta tarea una de las prioridades de su política educativa, y señalar la importancia que tiene la educación para facilitar la ciudadanía democrática y la participación; siendo, a este respecto, percibidas las carencias como una falta de calidad de la educación.

La educación cívica o educación para la ciudadanía no es un concepto nuevo. Lo que sí parece ser nuevo es su generalización y redefinición como consecuencia de nuevos hechos que están influyendo, incluso sobre la idea de ciudadanía, y el combate que en su entorno se libra para determinar su alcance. ¿Es la ciudadanía, en tanto articulación de derechos reconocidos y garantizados a las personas, una emanación de la nacionalidad, la cultura, la raza, la creencia, o algo que trasciende a estas especificaciones y, en realidad, se basa en la dignidad de la persona y el reconocimiento de sus derechos fundamentales y

universales? Las migraciones, ocasionadas por el proceso globalizador, que generan la aparición de minorías culturales, religiosas y étnicas, ¿deben ser abordadas desde la concepción abierta interculturalista, o desde la cerrada del multiculturalismo que garantiza los derechos de los grupos antes que los derechos de las personas? El desprestigio de la política y la disociación entre las opiniones de las élites políticas y las aspiraciones expresadas por la opinión pública de los ciudadanos, el absentismo electoral, el abandono de la participación democrática son sólo algunas de las dimensiones que causan preocupación acerca del futuro de la democracia, si excluimos otros fenómenos no menos graves como la violencia y la marginación.

La democracia se funda en valores que deben ser preservados por interés de todos y que, además, pueden verse erosionados por actitudes y conductas antidemocráticas frecuentes, como la xenofobia, el racismo, el fundamentalismo violento, la corrupción, y la síntesis entre corrupción y violencia, como son los grupos mafiosos. Frente a estos hechos, los estados están en el deber de promover un cambio en la cultura cívica y política que debe venir desde la escuela y estar acompañado por la contribución indispensable de los medios de comunicación. Se trata de concienciar y preparar a los estudiantes para una participación activa y autónoma, dotando a los ciudadanos de criterios y aptitudes para afrontar los intentos de alineación que condicionan su actuación en el momento de tomar parte en las decisiones que como ciudadanos les corresponden. Se trata de facilitar ordenadamente el desarrollo de la personalidad del alumno, «en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Se trata, en suma, de cultivar valores, actitudes y habilidades para que el educando aprenda a conducirse libremente en la vida social y pública.

Según el cuadro adjunto sobre «Educación para la ciudadanía en Europa», extraído de *Eurídice*, septiembre de 2002, de los 26 países europeos considerados, todos tenían en sus planes de estudio incluida la Educación Cívica, de diversas maneras. Por tanto, incorporar esta materia u otra similar a los planes de estudio previstos para la reforma educativa a realizar mediante la LOE proyectada, ni es una cuestión excepcional, ni puede tampoco ser considerada un intento de adoctrinamiento semejante al de la dictadura o cualquier otro antiguo régimen fascista o totalitario de la Europa antigua. Muchos menos se presta tal materia de educación cívica a ser planteada en Europa como una alternativa de la religión: no se aprecia que el objetivo sea repartir los alumnos entre la clase de Religión y la clase de Educación Cívica. Y desde luego, no parece tampoco que la idea de los introductores de la educación cívica en los diferentes sistemas educativos se haya pensado como un medio para expulsar o disminuir el papel de la religión en la escuela, en un intento de persecución y eliminación de la Religión confesional en beneficio de una nueva religión laica. Eso es lo que por aquí se dice, siguiendo una vieja costumbre de la deformación y el descrédito, que escrupulosamente evita el debate abierto y la información veraz para hacer así más fácil la circulación de bulos y descalificaciones.

En los grandes países democráticos europeos la educación cívica tiene un tratamiento ya consolidado. Tal es el caso de Inglaterra, donde la asignatura Ciudadanía es obligatoria en edades de 11 a 16 años, si bien se cursan conocimientos de educación cívica también en preescolar, primaria y II ciclo de secundaria. En Francia, la Educación Cívica se inicia como obligatoria en primaria y forma parte del currículo obligatorio de secundaria. En Alemania también es materia obligatoria. En Italia se imparte en primaria y secundaria. En Polonia es una asignatura separada, con la denominación «Conocimiento y Sociedad». En Suecia existe una asignatura llamada Educación Cívica que se imparte en primaria y secundaria, en el II ciclo de secundaria es una asignatura troncal obligatoria de todas sus ramas. En fin, en Bélgica, con la

denominación, precisamente de Educación para la Ciudadanía, forma parte del núcleo obligatorio en Flandes, tanto en primaria como en secundaria.

Como puede apreciarse en el cuadro que comentamos, a pesar de las variaciones de la materia según los diferentes países, existe una evidente tendencia de gran afinidad acerca de su conveniencia y una generalizada percepción de que su tratamiento se realiza preferentemente en el área de Ciencias Sociales.

En los países de la antigua Europa del Este también parece estar extendida esta educación ciudadana. Si examinamos el caso de la República Checa es bastante significativo, porque comienza con esta educación en preescolar continuando en primaria y secundaria. En preescolar se recomienda «introducir al niño en la sociedad humana». En primaria se integra en la asignatura Gobierno Local e Historia y Geografía Nacional. En el I ciclo de secundaria se imparte Educación Cívica, de 6 a 9 años. En el II ciclo se imparte a través de Educación Cívica o conceptos básicos de Ciencias Sociales. Y, como se dice en el comentario anejo, el principal objetivo de esta materia es la formación de personalidades independientes y responsables.

En conclusión, se trata de la situación de la educación para la ciudadanía en estados europeos laicos, en los que se respeta la libertad religiosa; sin que el ejercicio de ésta en el marco escolar aboque a una separación de los alumnos en razón de las diferentes versiones que sobre los valores cívicos pudieran ofrecerse desde planteamientos confesionales. La enseñanza de la religión tampoco aparece como una alternativa formativa en valores frente a la formación cívica que los Estados ofrecen desde un planteamiento no confesional. Sin embargo, aquí en España subsiste todavía un debate, que dura ya cerca de 30 años, sobre la educación en valores cívicos en el sistema educativo y la posible convivencia de dos versiones, una confesional y otra laica, en razón a la confesión religiosa de los alumnos. ¿Hasta cuándo?